Baskara T. Wardaya, dkk.
ELSAM
Menelusuri Akar
Otoritarianisme
di Indonesia
Kata Pengantar: Agung Putri

Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia

Baskara T. Wardaya, dkk.

Kata Pengantar:
Agung Putri

Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia
Cetakan Pertama, 2007
ISBN: 979-8981-38-6

Penulis:
Baskara T. Wardaya, dkk.

Desain sampul dan Tata Letak:
Panel Barus

Diterbitkan Oleh:
ELSAM (Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat)
Jl. Siaga II No. 31, Pejaten Barat, Pasar Minggu, Jakarta 12510. Telp: (021) 797 2662 ; 7919 2564; Fax: (021) 7919 25219. Email: elsam@nusa.or.id , office@elsam.or.id
Website: www.elsam.or.id.

Dicetak Oleh:
Sentralisme Production
JL. Percetakan Negara VB No.2A - Jakarta Pusat
Telp: (021) 4252133, E-mail: sentralisme_production@yahoo.com

Semua penerbitan ELSAM didedikasikan kepada para korban pelanggaran hak asasi manusia, selain sebagai bagian dari usaha pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia di Indonesia.

Pengantar Penerbit

Buku yang sekarang ada di tangan Anda ini berasal dari sebuah kerja besar yang melibatkan banyak orang baik di ELSAM, PUSdEP-Universitas Sanata Dharma, Institut Sejarah Sosial Indonesia (ISSI), maupun teman-teman lain di seantero republik ini seperti para aktivis, pemikir, mahasiswa, dll. Kerja besar itu bertajuk "Konferensi Warisan Otoritarianisme, Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia", yang berlangsung pada 17-19 November 2005 di Yogyakarta.

Buku ini disusun atas dua bagian. Bagian I adalah resume dan abstraksi dari seluruh materi yang digelut selama berlangsungnya konferensi tersebut, yang meliputi makalah dan diskusi. Bagian ini dikerjakan secara tekun oleh Baskara T. Wardaya, Agung Yudhawiranata, Ruth Indiah Rahayu (Yuyut), Atnike Nova Sigiro, B.I. Purwandari (Riri), Pitono, Fajrimei A. Goffar (Jimmy), dan I Gusti Anom Astika. Kerja tekun dan ulet mereka menghasilkan paparan yang kaya dan dalam sekaligus memudahkan pembaca untuk menatap keseluruhan lanskap pemikiran dalam keseluruhan konferensi tersebut, sekaligus juga memberi ruang kosong bagi pembaca untuk merenung dan berpikir lebih jauh.

Bagian II terdiri dari makalah-makalah yang disajikan untuk kepentingan konferensi tersebut. Sayangnya, tidak semua pembicara menyajikan makalah dalam arti yang sebenarnya; beberapanya hanya menyajikan semacam *pointers* dan pokok-pokok pemikiran yang kekayaan kandungannya hanya bisa didapatkan oleh para peserta

konferensi karena mendapatkan penjelasan langsung dari sang narasumber. Namun demikian, para pembaca buku ini tertolong oleh sajian tim penulis Bagian I di atas, karena pemikiran-pemikiran yang terpapar secara lisan itu kemudian disajikan dalam resume dan abstraksi yang mereka tuliskan.

Harus kami akui bahwa rencana menjadikan kandungan pergulatan selama konferensi itu sebagai sebuah buku memang sudah lama direncanakan, namun karena terdapat pelbagai kendala teknis, waktu, dan energi, buku ini terpaksa disajikan sebagaimana adanya sekarang ini, khususnya untuk Bagian II. Bagian II kami sajikan sebagai semacam tumpukan naskah yang dibukukan, tetapi tidak disusun dalam kerangka sebuah alur berpikir. Tujuan hanyalah supaya ketika pembaca menyimak paparan tim penulis di Bagian I, pembaca bisa mengeceknya pada tulisan yang dirujuk oleh para penulis itu. Pada Bagian II, para pembaca mungkin akan menemukan beberapa hal yang menuntut elaborasi lebih jauh, konfirmasi, koreksi, dan catatan, yang tentu saja akan dipenuhi jika saja kami mempunyai cukup tenaga dan kesempatan untuk melakukan penyuntingan sebagaimana layaknya sebuah buku yang bagus, yang berarti akan melibatkan kerja ulang bersama para penulisnya, mencari dan melakukan pengecekan silang atas informasi yang tersaji, dsb. Kiranya dahaga pembaca akan hal-hal seperti itu bisa diterima dan disikapi sebagai semacam pekerjaan rumah kita bersama untuk lebih serius lagi memikirkan pesan di balik konferensi ini. Pesan ini, paling tidak dapat pembaca simak dalam Kata Pengantar yang sangat reflektif sekaligus menggugat "politik sejarah" dan sejarah politik negeri ini, yang tidak lain tidak bukan diarahkan semata-mata pada pemuliaan martabat manusia, yang ditulis oleh Agung Putri.

Akhirnya, semoga para pembaca menerima dan menyimak buku ini dengan kerinduan dan semangat yang sama seperti yang dieram oleh para penggagas konferensi tersebut. Selamat membaca.

KATA PENGANTAR

Menelisik Jebakan Otoritarian di Alam Bebas

Oleh: *Agung Putri*

Nunca Mas! Tidak lagi! Begitu slogan bergema di seantero negeri Argentina, Brazil, Honduras, Guatemala mengutuk sejarah panjang kekerasan yang baru saja berlalu. Slogan tersebut menjadi judul utama laporan komisi penyelidik orang hilang yang dipimpin oleh pengarang terkenal Ernesto Sabato tahun 1984 di Argentina. Kalimat pertama laporan versi popular yang ditulis oleh Giroux mengatakan *Nunca Mas* adalah sebuah laporan dari neraka.

Benar. Masa lalu bukan lagi cerita tentang kejayaan nenek moyang melainkan neraka. Tidak saja Argentina. Guatemala, El Salvador, Chile, Afrika Selatan, Timor Leste dan juga Indonesia. Ketika seorang teman mengatakan: *"I think you love your life before, don't you?"*, Wynoma Michael seorang doktor ahli kimia, bekerja di sebuah perusahaan senjata nasional Afrika Selatan spontan menjawab: *"Oh no. No, comrade. Don't ever think about it. Sorry, No.... It was a misery, the world that I won't ever be back."* Demikian Felismina da Conceicao berbisik: "Aih *Mana* (kakak perempuan) *nusa hau nia moris sei karik tentara fila vali ba Timor* (bagaimana hidup saya kalau tentara kembali ke Timor)."

"Mari kita berhenti menelisik jauh melampaui deretan gerigi itu,
mari kita berhenti menggigit tempurung dimana kebisuan bersemayam,
Sebab aku tak tahu jawabnya:
begitu banyak yang mati,
begitu banyak dinding laut dimana merahnya mentari terbelah,
dan begitu banyak kepala membentur-bentur perahu,
dan begitu banyak tangan telah merengkuh ciuman-ciuman,
dan begitu banyak hal yang ingin aku lupakan"

(Pablo Neruda, "There is no oblivion (sonata)", 1973)

Tatkala rejim otoritarian ambruk, sinar terang dan harapan baru memancar. Mereka yang ditaklukan tiba-tiba menantang. Ibu-ibu kampung pinggir kota tegap berdiri di jantung ibu kota, lantang berteriak "mana susu untuk anak kami!" Mereka yang pincang dan lumpuh, yang kurus berpeluh keringat, bersikeras tinggal bersama ribuan demonstran menunggui detik-detik keruntuhan rejim. Mereka yang renta seketika bangkit. Itu di Indonesia bulan Mei tahun 1998.

Arus besar ini berjalan menggulung kekuasaan. Beramai-ramai orang mencabuti akar-akar otoritarianisme. Mereka yang diuntungkan rejim otoritarian buru-buru menarik dukungannya sambil mencari sekutu baru. Unit kekuasaan hingga di tingkat kampung terancam. Kekuasaan parlemen, pemerintah, militer, kekuasaan pabrik, perkebunan, hutan, lautan, kontrol pers, tempat hiburan, perjudian, etika seni, menara gading universitas, pemusatan ide pendidikan, semua seketika layak dan patut didelegitimasi.

Keruntuhan rejim otorian memang sebuah arus besar. Ia bukan semata peralihan kekuasaan dari satu presiden ke presiden yang baru. Raul Alfonsin dikenal karena menang dalam pemilu dan memang bukan tokoh dunia pengubah sejarah seperti Nelson Mandela atau Mikail Gorbachev atau Vaclav Havel atau Lech Walesa. Tetapi ia memenangi pemilu yang hanya bisa diadakan ketika kekuasaan junta militer Argentina didelegitimasi. Kemenangannya merupakan bagian dari gerakan mendeligitimasi otoritarianisme 8 tahun di Argentina.

Pemilu sering kali harus diadakan segera setelah ambruknya rejim otoritarian, terutama untuk mencegah ambruknya system

kenegaraan. Ada begitu banyak negara yang mengalami kegagalan transisi politik dan gagal menyelenggarakan pemilu. Penumbangan rejim Mobutu Seseko di Zaire misalnya ternyata juga harus diikuti oleh pengembalian ke nama asalnya, Congo. Ini masih diikuti dengan terbelahnya negeri itu menjadi tiga arus politik besar yang saling mendeligitimasi satu sama lain. Kecuali Afrika Selatan, Negara Afrika lainnya seperti Pantai Gading, Liberia, Siera Leone di sebelah barat, Republic Afrika Tengah di tengah, Uganda, Rwanda, Burundi, Tanzania di tengah dan timur terrobek-robek oleh perang saudara. Pun kita bisa lihat sekarang betapa negara-negara pelopor pemilu demokratis seperti Rusia, Philipina, Haiti, ternyata masih terjebak dalam krisis politik permanen hingga saat ini.

Tetapi kini kiranya kita harus mengakui bahwa Pemilu yang terbuka dan demokratis bukanlah tonggak demokratisasi. Ritual ini tidak cukup untuk menghadapi arus besar lain yang jauh lebih hebat. Bagaimana mungkin ratusan pilkada di gelar di seluruh Indonesia yang telah mengundang decak kagum masyarakat internasional, sementara setiap dua hari sekali perempuan Indonesia dibunuh di Arab Saudi. Hingga bulan ini saja (September 2007) 120 perempuan telah binasa di tiang gantungan. Serangan petani semakin meningkat baik oleh brimob, preman perusahaan perkebunan, maupun preman bayaran. Perang di ladang kebun terjadi di mana-mana. Serangan terhadap kelompok agama atau etnik lain, penenggelaman desa, bumi hangus rumah liar. Kebebasan pers, kebebasan berorganisasi, dan kebebasan berusaha tumbuh menguat seiring dengan meluasnya wilayah *illegal logging*, penangkapan ikan liar di lautan Hindia, pengerukan pasir hingga pelenyapan pulau yang kebanyakan berlangsung di bawah lindungan polisi, pejabat kehutanan, polisi laut, atau bupati. Kebebasan politik menjadi landasannya kebebasan usaha namun ternyata kebebasan usaha menjadi ladang subur tumbuhnya puak-puak otoritarianisme.

Untuk siapakah sesungguhnya kebebasan tersebut?

Kerisauan akan buah demokratisasi meluas ke segala arah. Banyak yang kemudian malah akhirnya menyesali reformasi karena harga barang menjadi mahal dan sulit dapat kerja. Sebagian lain

sebaliknya memprihatinkan *'tidak sempurna'*nya atau *'tidak lengkap'*nya perubahan politik di Indonesia. Atau ujar Vedi R. Hadiz, di Indonesia belum terjadi perubahan politik, yang terjadi adalah relokasi aktor-aktor politik (Vedi Hadiz,). Demikian pula seminar warisan otoritarian yang rangkumannya dihadirkan dalam buku ini, kembali pada pertanyaan ini.

Perubahan politik dapat berlangsung sebagai patahan dari masa lalu atau suatu perbaikan dari yang sudah ada (keberlanjutan) atau pemulihan sistem demokrasi yang pernah ada. Seperti Spanyol dan Chile, perubahan politik di Indonesia tidak mengalami patahan. Indonesia tidak membuat konstitusi baru, sistem pemerintahan, atau peradilan baru. Perubahan hukum dan politik bertolak dari system yang sudah ada, misalnya diserapnya prinsip hak asasi manusia dalam amandemen konstitusi, revisi undang-undang politik yang menghapus kedudukan politik TNI di parlemen. Namun dalam perubahan apapun, negosiasi dan penyangkalan, pemaksaan dan pembangkangan senantiasa datang silih berganti. Dalam arus inipun moral politik berkontestasi, antara gelombang massa yang *menyalahkan* (*blaming*) elit penguasa dan elit politik yang mati-matian *mempertahankan* (*defending*) 'kebenaran' atas tindakannya di masa lalu.

Sebenarnya tidak satu pihakpun di masa ini merasa mencapai tingkat martabat tertentu. Baik *Blaming* maupun *Defending* sesungguhnya sama bertolak dari perspektif subyektivisme *retributive justice* (Carlos Nino, 1996). Di sini pengadilan sebagai instrumen keadilan tak pelak didesak untuk menjalankan fungsi politik sebaik-baiknya. Namun system peradilan yang diwariskan rejim otoriter umumnya kekurangan jurisdiksi atau kalaulah ada, penuh dengan catatan hitam. Peradilan untuk kekerasan yang disponsori oleh rejim Suharto juga menderita masalah ini. Peradilan kekurangan dukungan politik dan justru menjadi arena pertarungan politik. Hasilnya adalah inkonsistensi prosedur peradilan, tidakmasukakalnya penilaian perkara, keputusan penghukuman atau pembebasan yang bertentang-tentangan dan tidak logis.

Kekurangan ini tidak dengan demikian memperlihatkan 'tidak sempurnanya' transisi politik di Indonesia. Justru sebaliknya apa yang tampak seperti kegagalan ini menghadapkan kita pada hamparan

kenyataan betapa tidak cukupnya kosakata dan pengetahuan kita tentang kejahatan di masa lalu yang dilakukan oleh rejim yang baru saja ditumbangkan. Belum lagi di sini kita bicara soal kesanggupan kita mengerti kejahatan itu. Kejahatan ini bukan kejahatan biasa. Kejahatan itu sedemikian kejamnya, meluas terorganisir, sistematis. Sedemikian rupa kejamnya kejahatan ini sehingga ia melampaui batas moral yang kita pahami saat ini. Immanuel Kant membahas tindakan seperti ini dalam konsep *Radical Evil.*

Radical Evil melibatkan begitu banyak orang, institusi, kepakaran, ilmu pengetahuan dan sumber keuangan Negara. Tindakan ini terlalu kuat rasionalitasnya, ditopang oleh suatu paham kemanusiaan yang khusus sehingga pada titik tertentu ada 'ketulusan'dari pelaku untuk melakukannya. Tindakan seperti ini juga berakibat luar biasa. Bagaimana dapat dipahami kebanggaan sebagai bangsa yang besar ternyata diperoleh dengan tindakan perkosaan atas ratusan bahkan ribuan perempuan di Aceh. Bagaimana mendamaikan komitmen NKRI dan martabat manusia?

Betapa sesungguhnya neraka yang hendak kita lupakan ternyata justru belum tuntas dibelejeti. Pengalaman traumatic korban dan masyarakat bukanlah semata pengalaman kekerasan, melainkan pengalaman ketidakberdayaan. Kekerasan di mata korban adalah panorama kelompok-kelompok masyarakat yang ketakutan atau tidak peduli atau ikut mencemooh, sebaliknya pelaku itu sendiri tidak pernah nyata secara individu. *Radical Evil* menghancurkan martabat dengan melibatkan kaum yang bermartabat di masyarakat. Tindakan rasional *radical evil* tidak pernah digugat. Fungsi *radical evil* dalam mengkoyak-koyak system syaraf masyarakat sekaligus merekayasa bangunan politik pengendalian sosial belum lagi dipahami, apalagi fungsinya dalam memarginalisasi kelompok tertentu.

Di sinilah relevansi membicarakan empat unsur yang didedah dalam konperensi warisan otoritarian. Itulah pilar-pilar yang membangun tindakan rasional *radical evil*. Mulai dengan menyingkirkan perempuan melalui konsepsi *konco wingking* dengan leluasa tindakan otoritarian memproduksi dan mengambil bentuk-bentuknya yang lain.

Sekalipun demikian ini tidak berarti mengasalkan masalah saat ini semata pada 'kecelakaan' masa lalu. Ini bukan memaklumkan keadaan transisional apalagi menerima kecurangan sebagai ketidaktahuan serta kegagalan sebagai usaha uji coba. Namun penting untuk mulai meninggalkan mimpi akan tercapainya suatu masyarakat normal dengan prinsip berpolitik normal. Saat ini diperlukan kejelian melihat tumbuhnya 'normalitas' baru. Suatu 'normalitas' yang memang tampak bertentang-tentangan dan absurd. Setiap orang memiliki alasan moral politik untuk memperbaiki keadaan namun tidak memiliki daya untuk menggerakannya. Kaum gerakan tidak punya aparatus. Kaum penguasa tidak punya massa pendukung. Sialnya pula kaum bermoral ini terus-menerus disubversi oleh kaum yang tau persis bahwa rejim pasca otoritarian bisa ditipu. Percampuran subversif ini menghasilkan moral baru yang aneh, misalnya: investasi asing akan meningkatkan lapangan kerja; tingginya tingkat pengangguran bukan wilayah kajian ekonomi; kemiskinan diatasi dengan jaringan keselamatan sosial; pasar meningkatkan produktivitas orang; modal sosial memperkuat kapasitas orang memanfaatkan pasar...

Di alam bebas pasca otoritarian juga tengah berlangsung suatu proses aktif eksplorasi otoritarianisme. Kekuatan-kekuatan politik pasca otoritarian yang mulanya berjuang memperbesar kekuatannya, sekarang menginginkan dominasi dan monopoli. Keadaan yang berimbang semakin dilihat sebagai ketidakpastian. Cara-cara baru membentuk otoritarianisme dicari dan salah satunya adalah dengan mengambil bentuk lama sebagai inspirasinya. Otoritarianisme tumbuh inheren dalam demokrasi konstitusional (Richard H. Pildes, 2003).

Tak pelak disiplin-disiplin baru diciptakan: disiplin kerja, disiplin menulis dan menyebarkan tulisan, disiplin berbusana; disiplin perhubungan seksual; disiplin menggunakan obat, disiplin berpikir dan berbicara. Ini merupakan suatu mobilisasi kepatuhan atas nama agenda reformasi tentang penegakan hukum. Mobilisasi ini bergandengan tangan dengan pelembagaan praktek-praktek yang meminggirkan kaum miskin melalui hukum. Penetapan batas legal-illegal suatu tindakan semakin tidak menguntungkan kaum miskin. Memecat buruh tiba-tiba menjadi legal dengan dikenalnya kerja

kontrak, sebaliknya bercocok tanam di tanah kosong menjadi illegal. Sementara itu hukum besi pemidanaan dalam prakteknya tidak pernah lebih luas dari pada soal 'yang terbukti' atau 'nyata-nyata terbukti'. Begitu sulit membongkar mereka yang tidak terbukti tetapi memiliki kekuasaan untuk memerintahkan kejahatan....

Dengan cara lain keadaan ini dapat dilihat sebagai suatu proses *depolitisasi*, yaitu suatu upaya untuk melupakan hal traumatik dan membangun keyakinan akan terwujudnya suatu realitas sosial yang kekal di masa datang. Menurut Jenny Edkins ada sejumlah cara untuk men*depolitisasi*. Pertama adalah dengan membangun citra tentang masyarakat yang homogen (*arche-politics*). Dengan sendirinya ini juga berarti menghapus ingatan orang pada kenyataan adanya berbagai kelompok yang bertentangan dan tidak beraturannya masyarakat. Kedua, dengan mengubah hal yang *politis* menjadi *politik* melalui standarisasi, pengendalian dan pemantauan birokrasi (*para-politics*). Ketiga konflik politik dipandang sebagai teater banyangan yang diselesaikan melalui proses ekonomi (*meta-politics*). Cara yang lain adalah menggunakan instrument militer (*ultra-politics*). Pertarungan politik menjadi peperangan. Di sini tidak ada lagi debat dan politik dimiliterkan (Jenny Edkins, 2003, p. 14). Jika masyarakat traumatic mencoba mencari cara untuk melawan krisis pasca otoritarian, negara melihat keadaan harus dinormalisasi dan melihat masyarakat harus diobati.

Dalam 'normalitas' baru terjadi kekerasan baru bercampur aduk dengan kenangan akan kekerasan masa lalu. Kekerasan masa lalu tetap hidup sebagai masa sekarang. "Kekerasan hidup secara simultan antara yang lalu dan sekarang, memperkuat kumpulan kumpulan fantasi, distorsi, mitos dan kebohongan" (Martha Minow, 2002, p. 28). Kekerasan tidak semata peristiwa, tetapi menyangkut kenangan, ketakutan sekaligus keingintahuan. Itu sebabnya menghukum mereka yang melakukan kekerasan semata bertumpu pada asumsi retributivis subyektif juga tidak cukup. Ketika legalisme dirasakan sebagai ideologi, maka ini hanya akan mengisolasi soal dari politik (Carlos Nino, 146-147). Legalisme harus merupakan suatu kebijakan sosial dimana penghukuman menjadi jembatan antara masa lalu dan masa datang.

Dengan memahami 'normalitas' baru ini, kita tidak akan lagi bertanya apa yang salah dengan mantra transparansi, akuntabilitas dan tata kelola pemerintahan yang baik? Atau menduga terjadinya penyelewengan pemilu. Tidak pula soal ada tidaknya kehendak politik untuk menghukum. Yang mendesak dikerjakan adalah meninjau apa fungsi legal pemilu dan fungsi politik dari menghukum di atas lanskap politik pasca otoritarian. Adakah diantara proses ini yang menjadi fasilitator bagi bentuk baru otoritarianisme? Apa fungsi mediasi, rekonsiliasi, dialog di antara kelompok-kelompok bertikai? Adakah impunitas di lembaga-lembaga non hukum? Dimana lembaga demokrasi baru ini menyumbang bagi penguatannya? Kita dengan segera dapat memahami mengapa prinsip transparansi, akuntabilitas dan tata kelola pemerintahan yang baik dengan mudah berbelok menjadi tata pelihara otoritarianisme baru...

Memang harus diakui kita menghadapi transisi yang cukup unik. Kita menghadapi ancaman balkanisasi terus-menerus. Krisis kenegaraan tidak menghilangkan legitimasi politik penguasa, tetapi menggoyang legitimasi teritorial dan klaim negara kesatuan. Ancaman ini memberi kondisi bagi tumbuhnya semangat baru otoritarianisme. Sebagai lanskap bagi pertarungan kelompok ekonomi politik dan budaya, Indonesia, sekalipun beraneka/ plural, tetap merupakan lahan subur otoritarianisme. Puak-puak otoritarianisme baru tidak senantiasa berhubungan fungsional satu sama lain dan tidak pula lahir dari suatu proses linier dari pra otoritarian ke post otoritarian. Akan tetapi tidak ada gagasan otoritarian lahir tanpa asal dan tanpa alasan.

Masa lalu adalah sebuah neraka tetapi sampai keruntuhannya kita masih dihantui karena masih ada juga yang ingin mengembalikannya, menanamkannya kembali dan menghidupkan neraka otoritarianisme. Ada paradox antara keinginan membuang dan membangunnya kembali. Ini semata karena neraka itu sendiri tidak dibayangkan dapat berkesinambungan. Semua berharap perubahan politik adalah patahan sejarah. Tidak ada sejarah yang putus.

Daftar Isi

Bagian II **Makalah-Makalah Konferensi**

BAGIAN 1

Bab I

Pendahuluan: Menelusuri Akar Otoritarianisme Orde Baru

Kajian mengenai transisi politik dan otoritarianisme merupakan kajian yang berkembang khususnya di negara yang mengalami suatu perubahan atau transisi politik, seperti Filipina, Afrika Selatan, Chili, dan Indonesia. Dari berbagai kajian yang pernah dilakukan tampak adanya suatu gambaran umum bahwa masyarakat dengan kondisi pasca-otoritarian akan mewarisi sistem sosial, ekonomi, politik otoritarian yang ditinggalkan oleh rejim (otoritarian) sebelumnya. Meskipun demikian, setiap negeri akan mewarisinya dengan cara yang berbeda-beda, sesuai konteks proses transisi yang dialaminya.

Otoritarianisme Orde Baru

Dalam kasus Indonesia konteks transisinya adalah perubahan rejim yang diwarnai oleh relokasi aktor-aktor politik dari rejim lama (dalam hal ini Orde Baru) berikut intervensi lembaga-lembaga (donor) internasional. Akibatnya wacana yang bergulir lebih banyak terpusat pada wacana mengenai perubahan-perubahan di bidang legislasi dan institusi. Dampaknya adalah bahwa wacana dan evaluasi atas bidang-bidang lain seperti bidang ekonomi, sosial dan politik menjadi lemah. Padahal sistem otoritarian Orde Baru juga telah mengkooptasi bidang-bidang tersebut. Situasi demikian

membuat evaluasi atas perubahan yang terjadi pasca-pemerintahan Soeharto hanya menyentuh bagian permukaan, dan tidak pernah menerobos ke jantung persoalan otoritarianisme yang sesungguhnya dihadapi oleh masyarakat pada umumnya.

Misalnya otoritarianisme di bidang politik. Politik multi-partai yang dianggap sebagai salah satu keberhasilan dalam proses transisi di Indonesia ternyata hanya menghasilkan kekuatan-kekuatan politik lama dengan "kemasan" yang baru. Banyak partai politik yang berkiprah pada periode pasca-Soeharto sebenarnya merupakan "penjelmaan kembali" orang-orang dan cara berpikir partai-partai jaman Orde Baru. Sementara itu, karakter parlemen yang pada masa lalu tunduk pada putusan eksekutif (presiden) kini justru berubah menjadi "politik dagang sapi". Politik "semi-otonom" parlemen telah mengabaikan aspirasi masyarakat dalam penentuan kebijakan institusional maupun legislasi.[1] Setelah dua kali Pemilu, persoalan-persoalan sosial, ekonomi, politik masih mewarnai masyarakat. Konflik di beberapa daerah seperti Aceh, Papua, Poso, Sampit, Ambon, justru semakin meningkat setelah rejim Soeharto *lengser*. Dikuranginya jumlah personil militer di parlemen ternyata tidak mengurangi campur tangan militer dalam kebijakan-kebijakan pemerintah, terutama dalam penanganan masalah konflik sosial, konflik ekonomi, pengelolaan sumber daya alam (SDA), maupun masalah perburuhan.

Demikian pula dengan otoritarianisme di bidang hukum. Salah satu indikator perubahan dalam bidang hukum adalah produk perundang-undangan. Pada masa pemerintahan pasca-Soeharto proses pembuatan perundang-undangan tetap didominasi oleh cara berpikir Orde Baru, seperti:[2] (a) hanya mengubah sebagian kecil ketentuan-ketentuan dalam UU lama; (b) menguntungkan bagi akumulasi dan pelestarian kekuasaan, misalnya melalui undang-undang tentang pemilu; dan (c) menuruti pesanan internasional sebagaimana tampak dalam undang-undang yang ditujukan untuk

---

[1] PSHK, "Menciderai Mandat Rakyat: Catatan PSHK Tentang Kinerja Legislasi DPR", Jakarta 2003, hlm. 46.

[2] *Ibid.*, hlm.. 43.

mengintegrasikan perekenomian Indonesia ke dalam sistem pasar global.

Di sisi lain, pembahasan perundang-undangan yang berhubungan dengan penuntasan pelanggaran HAM masa lalu, pengelolaan SDA, dan implementasi KUHP berlangsung sangat lamban. Belum lagi banyaknya kelemahan (kalau tidak mau disebut kegagalan) pelaksanaan perundang-undangan tersebut, seperti pengalaman hasil pengadilan HAM *ad hoc* untuk kasus Timor Timur dan Tanjung Priok, serta lemahnya posisi Komnas HAM dalam mendorong pengusutan berbagai kasus pelanggaran HAM di masa lalu.

Sementara itu otoritarianisme dalam bidang ekonomi bisa dilihat dalam bagaimana kebijakan-kebijakan ekonomi yang dilakukan pemerintah RI semenjak krisis ekonomi 1997 sangat ditentukan oleh nota kesepakatan pemerintah dengan IMF.[3] Secara otoritarian strategi yang diambil lebih diutamakan untuk efisiensi mata anggaran negara. Subsidi yang membebani anggaran negara kemudian mulai dihapuskan satu demi satu. Sementara itu sektor sosial dan kepentingan publik justru dikorbankan. Sebagai contoh dipotongnya subsidi yang amat dibutuhkan oleh masyarakat (seperti subsidi untuk pendidikan dan BBM) serta privatisasi perusahaan negara yang melayani kebutuhan publik seperti perusahaan air dan listrik.

Dengan demikian terlihat bahwa pengelolaan negara pada kurun waktu beberapa tahun setelah lengsernya Orde Baru tidak memperlihatkan suatu perubahan yang signifikan. Yang tampak menonjol hanyalah munculnya lembaga-lembaga baru. Sementara itu dalam hal perundang-undangan telah dibuat begitu banyak perundang-undangan baru[4] yang ternyata tidak memperlihatkan

---

[3] Ari A. Perdana, "Ekonomi Politik Reformasi Ekonomi Indonesia 1997-2003: Pemulihan Ekonomi di Tengah Transisi Politik" (Paper diskusi, tidak diterbitkan).

[4] Hingga masa persidangan keempat tahun 2003, DPR yang terpilih melalui Pemilu 1999 ini telah menyelesaikan 135 undang-undang. Bila dilihat dari sisi kuantitas output, maka DPR periode ini menduduki urutan kedua paling produktif. Mereka hanya "kalah" dari DPR Sementara (1950-1956) dan "unggul sedikit" dari KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat) 1945-1950. Lihat PSHK, "Menciderai Mandat Rakyat: Catatan PSHK Tentang Kinerja Legislasi DPR Tahun 2003", hlm. 41.

suatu sistem yang bekerja bagi pemulihan problem-problem kemasyarakatan yang diakibatkan oleh otoritarianisme Orde Baru. Kontrol atas pengelolaan negara, baik secara sosial, ekonomi, maupun politik, tetap dikuasai oleh segelintir orang atau kelompok tertentu, sementara masyarakat hanya dilibatkan dalam politik elektoral yang proses dan hasilnya berada di luar kontrol mereka.

Oleh karena itu tidak mengherankan jika belakangan muncul fenomena adanya sekelompok masyarakat yang berpikir bahwa masa lalu (maksudnya masa pemerintahan Orde Baru) merupakan masa yang "lebih baik" daripada masa sekarang ini. Pandangan semacam ini sering didukung dan dipropagandakan oleh aktor-aktor politik Orde Baru yang telah menjadi bagian dari pemerintahan atau kekuasaan yang ada sekarang. Pikiran dan propaganda semacam ini, apabila dihubungkan dengan realitas perubahan yang dipaparkan di atas, akan memperlihatkan mendesaknya keperluan untuk memeriksa, memetakan dan menelusuri kembali sebab-sebab kebertahanan otoritarianisme, baik dalam segi-segi hegemoni maupun bentuk-bentuk institusinya.

Penelusuran Akar Otoritarianisme

Sebagaimana kita tahu, ketika Soeharto mengundurkan diri dari jabatannya sebagai Presiden pada tahun 1998, banyak orang berharap bahwa otoritarianisme Orde Baru akan berakhir dan Indonesia akan melangkah menuju demokratisasi. Tetapi, seperti apa telah kita singgung di depan, kenyataan di lapangan memperlihatkan bahwa harapan itu sampai sekarang belum terwujud. Meskipun di permukaan tampak ada beberapa perubahan, namun dalam kenyataan otoritarianisme masih tetap mempengaruhi sistem ekonomi, sosial, politik dan hukum di Indonesia sekarang ini. Pertanyaan yang muncul adalah: mengapa otoritarianisme tetap bisa bertahan?

Vedi R. Hadiz berpendapat bahwa untuk menjawab pertanyaan macam itu orang perlu memahami watak kepentingan-kepentingan dasar yang mendominasi politik yang (ternyata) sebagian besar merupakan warisan Orde Baru – jadi bukan hanya memahmi watak aktor-aktor yang secara voluntaris meneruskan

warisan itu. Hal ini penting antara lain untuk menyadari betapa tidak mudahnya proses transisi dari otoritarianisme ke arah demokrasi secara maksimal. Akan tampak misalnya penyebab kesulitan itu adalah telah tertanam kuatnya logika dan kebiasaan penjarahan sumber-daya negara selama puluhan tahun Indonesia di bawah rejim Orde Baru. Bahkan setelah Orde Baru lewat-pun penjarahan itu tetap berlangsung. Bedanya, jika penjarahan pasca-Orde Baru itu banyak mengandalkan otoritarianisme negara, penjarahan pada masa pasca-Orde Baru sering menggunakan politik uang dan kekerasan.[5]

Gejala penting yang juga disebutkan oleh Vedi adalah bahwa kepentingan-kepentingan yang telah dibina oleh Orde Baru dapat hidup dengan sistim baru yang sebenarnya cukup ideal bagi para pendukungnya. Pola-pola baru yang bercirikan politik uang dan kekerasan telah terstruktur. Yang paling bisa memanfaatkan pembukaan ruang politik baru praktis hanyalah mereka yang sebenarnya telah dibina dalam luasnya jaringan Orde Baru. Pada saat yang sama mereka yang dulu terpinggirkan oleh otoritarianisme Orde Baru sampai sekarangpun relatif masih tetap terpinggirkan. Ironis memang.

Pertanyaannya selanjutnya adalah: bagaimana Orde Baru berikut berbagai kelompok kepentingan yang telah dibentuknya itu mampu mereproduksi otoritarianisme hingga saat ini? Pertanyaan ini hanya bisa dijawab dengan melakukan penelusuran atas akar-akar otoritarianisme Orde Baru itu sendiri. Dengan penelusuran itu diharapkan sebab-sebab yang menjadi sumber kebertahanan otoritarianisme dapat diidentifikasi.

Pembentukan dan kebertahanan otoritarianisme Orde Baru ini telah muncul dan berlangsung dalam kurun waktu yang sangat panjang, yakni sejak lahirnya Orde Baru itu sendiri pada tahun 1965-1966. Tahun 1965 merupakan momen rujukan yang paling penting karena beberapa sebab. *Pertama,* sejak tahun 1965-lah Orde Baru secara terbuka melakukan pembantaian massal, bukan hanya atas PKI melainkan juga atas setiap gagasan kiri dan setiap praksis yang

---

[5] Vedi R. Hadiz, "Menimbang Gagasan Transisi di Indonesia". Makalah dipresentasikan di depan Konferensi internasional bertema *"Indonesian Transition to Democracy: Issues and Actors in the Local and International Perspectives"*, Jakarta, 17-19 January 2002, oleh ISAI dan Kontras.

berorientasi kerakyatan. Stigmatisasi terhadap politik perempuan pun dimulai pada masa ini. *Kedua,* sejak tahun 1965 itu juga strategi ekonomi politik Indonesia mulai berubah secara drastis baik secara nasional maupun internasional. Strategi ekonomi Pemerintah Indonesia yang sebelumnya diarahkan pada ekonomi yang berprinsip "berdikari", mulai tahun itu, di bawah kepemimpinan Soeharto, telah berubah menjadi kebijakan ekonomi yang berorientasi pada penanaman modal asing dan hutang luar negeri. *Ketiga,* Orde Baru sendiri telah menempatkan 1965 sebagai "garis demarkasi politik" terhadap masa sebelumnya, dan menjadikan tahun itu sebagai dasar dan legitimasi atas sebagian besar kebijakan politiknya. Sejak tahun 1965 itu pula Orde Baru gemar melakukan represi atas aspirasi masyarakat atasnama ketertiban, antara lain ditandai dengan pembentukan Komkamtib pada tahun itu juga.

Dengan demikian menjadi tampak bahwa penelusuran akar-akar otoritarianisme di Indonesia tidak mungkin dilakukan tanpa meninjau kembali jejak-jejak dari praktik-praktik dan mesin-mesin otoritarianisme Orde Baru, dari masa kini hingga ke awal berdirinya rejim tersebut. Penelusuran itu perlu dilakukan atas berbagai bidang yang selama ini telah menjadi ajang berlangsungnya otoritarianisme itu, seperti bidang pendidikan, pedesaan, agraria, peradilan, dan militer.

Konferensi Warisan Otoritarianisme

Dengan latar belakang konteks permasalahan di ataslah pada tanggal 17-19 November 2005 diselenggarakan Konferensi Warisan Otoritarianisme dengan tema "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia". Konferensi itu diselenggarakan oleh Pusat Sejarah dan Etika Politik (PUSdEP) Universitas Sanata Dharma Yogyakarta bekerjasama dengan Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) dan Institut Sejarah Sosial Indonesia (ISSI), keduanya berpusat di Jakarta. Konferensi diadakan di kampus Universitas Sanata Dharma di Yogyakarta dan sekaligus dimaksudkan untuk memperingati Pesta Emas Dies Natalis ke-50 universitas tersebut.

Konferensi Warisan Otoritarianisme ini muncul sebagai salah satu respon untuk menjawab kebutuhan akan wacana yang mendalam mengenai kegagalan transisi di Indonesia. Dengan mencari akar-akar otoritarianisme di Indonesia diharapkan sebab-sebab yang menjadi faktor kegagalan atau kelemahan proses transisi di Indonesia akan dapat diidentifikasi. Semenjak era Reformasi, kajian yang muncul lebih banyak terfokus pada perubahan-perubahan hukum dan pemerintahan, sementara kajian untuk menelusuri struktur dan sejarah otoritarianisme di Indonesia sebagai cara guna menganalisis proses transisi di Indonesia belum banyak dilakukan. Penelusuran akar-akar otoritarianisme itu juga perlu dilakukan untuk merumuskan lebih lanjut proyek demokratisasi dan agenda perubahan sosial, politik, dan ekonomi di Indonesia.

Secara lebih terinci Konferensi ini dimaksudkan untuk: (1) mempertanyakan status transisi di Indonesia; (2) menelusuri akar-akar otoritarianisme di Indonesia, khususnya otoritarinisme sebagai warisan Orde Baru; (3) mengembangkan kajian-kajian tentang otoritarianisme di Indonesia; serta (4) mencari dan menemukan gagasan-gagasan yang tepat dan relevan untuk meretas tradisi otoritarianisme di Indonesia.

Hasrat para perencana Konferensi untuk mempertanyakan transisi terutama didorong oleh kegelisahan atas kecenderungan para akademisi dan kaum terpelajar pada umumnya untuk menggunakan logika berpikir yang memandang kemajuan sebagai suatu gerak garis lurus. Mengikuti logika ini para akedemisi dan kaum terpelajar tersebut sering tergoda untuk berpikir bahwa periode pasca-Orde Baru pasti akan "lebih baik" daripada periode Orde Baru itu sendiri. Terhadap pikiran macam itu para perencana Konferensi ingin menawarkan sesuatu yang berbeda. Mereka ingin mengajak para akademisi dan kaum terpelajar untuk bersikap kritis terhadap perubahan, dan memandangnya sebagai *proses dialektis* antara masa sekarang dengan masa lalu dalam gerak menuju ke masa depan. Dengan manggunakan cara pandang seperti itu, bisa jadi masa depan otoritarianisme pasca-Orde Baru akan tampak bukan lagi sebagai sebuah gerak lurus menuju ke arah kemajuan, melainkan sebagai suatu pengulangan (replikasi dan reproduksi) atas berbagai bentuk

dominasi Orde Baru yang menyusup dan beradaptasi dengan situasi yang ada pada saat ini.

Selanjutnya para perencana Konferensi ingin mencoba menjabarkan variabel ekonomi-politik domestik dan internasional dalam rangka menelusuri warisan otoritarianisme Orde Baru. Dari segi perspektif waktu, Konferensi ini memandang Orde Baru, sebagaimana dinyatakan Daniel Dhakidae, dalam posisinya sebagai bagian dari *the history of the present.*[6] Pandangan atas Orde Baru sebagai bagian dari *the history of the present* ini selanjutnya mendorong para narasumber untuk menggunakan pendekatan *cultural studies* dalam menelusuri konstruksi politik-ekonomi Orde Baru. Di sinilah terletak tantangan Konferensi ini: harus mampu merumuskan dampak otoritarianisme Orde Baru pada umumnya, sekaligus harus mampu pula menunjukkan dampak otoritarianisme itu pada bidang-bidang tertentu secara khusus.

Berbekal tangangan itu Konferensi ini jadi dilangsungkan pada tanggal 17 hingga 19 November 2005, sebagaimana telah disebut di atas. Dalam Konferensi itu otoritarianisme Orde Baru dibahas sesuai dengan perspektif dan pendekatan yang digunakan oleh masing-masing pemakalah dan narasumber. Hal itu dilakukan baik dalam pertemuan-pertemuan pleno maupun dalam panel-panel diskusi. Muncullah berbagai pandangan mengenai otoritarianisme Orde Baru. Sejumlah narasumber, misalnya, melihat bahwa otoritarianisme Orde Baru akan bisa dipahami lebih jelas jika ia dirunut latar belakangnya hingga jauh ke tradisi otoritarianisme dalam feodalisme Jawa, khususnya feodalisme Kraton Surakarta. Mereka juga merasa perlu bahwa otoritarianisme dilihat perkembangannya pada jaman penjajahan Belanda, dan kemudian pada jaman Jepang. Menurut para narasumber itu dengan merunut perkembangan historis otoritarianisme menjadi tampak bahwa dalam sejarah Indonesia kekuasaan dan kebudayaan dalam praktiknya cenderung dimainkan oleh para "ksatria", dan di atas panggung politik para ksatria itu saling berkait-kelindan, saling

---

[6] Pandangan Daniel Dhakidae sebagai narasumber pada pleno politik dalam Konferensi "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" di Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, 17-19 November 2005.

merangkul dan memukul, dalam menentukan arah politik secara keseluruhan. Dalam kaitan dengan itu sosok ksatria yang di-idealkan biasanya adalah sosok yang unggul dalam bidang perang dan kemiliteran. Pada jaman Jepang, konsep ksatria ini bertemu dengan konsep serupa, yakni konsep "samurai." Menurut mereka juga, dalam konsep ksatria atau samurai macam itu pandangan kosmologis yang muncul mengenai perempuan menjadi miring. Perempuan hanya dipandang sebagai *konco wingking,* istilah Jawa yang berarti "teman belakang", alias partner yang bersifat sekunder.

Sementara itu para narasumber yang membahas masalah otoritarianisme dalam bidang agraria melihat bahwa panggung nasional yang gemerlap telah diputar-balik ke arah panggung lokal. Di panggung lokal itulah berbagai bentuk penjarahan atas sumberdaya alam, penghancuran ekologi dan pemiskinan atas rakyat jelata berlangsung. Semua itu dilakukan oleh para pemain nasional maupun lokal dengan cara-cara yang bersifat militeristik. Penjarahan sumberdaya alam di tingkat lokal maupun di tingkat nasional dilakukan secara terbuka dan hasilnya kemudian "dipersembahkan" kepada kuasa modal internasional. Salah satu dampaknya adalah bahwa dalam narasi nasional yang ditulis oleh Orde Baru yang militeristik dan otoritarian itu sejarah dan tradisi agraris hancur lebur. Contohnya adalah hilangnya kekuasaan kaum perempuan atas tanah dan atas simbol-simbol keibuan sumberdaya alam. Menarik.

Setelah Konferensi usai, sejumlah orang yang terlibat dalam Konferensi itu diminta kesediaannya untuk menulis kembali pokok-pokok gagasan berdasarkan pertemuan pleno serta panel-panel diskusi yang ada. Hasilnya adalah bab-bab yang terpapar dalam buku yang sekarang sedang Anda baca ini. Terdapat lima bab pokok yang semuanya dimaksudkan untuk melihat berbagai bentuk otoritarianisme Orde Baru sebagaimana dibahas dalam Konferensi. Masing-masing berisi: (1) tinjauan umum atas praksis dan dampak otoritarianisme Orde Baru yang ditulis kembali oleh Ruth Indiah Rahayu; (2) pokok-pokok gagasan mengenai otoritarianisme dalam bidang pendidikan yang disusun oleh Atnike Nova Sigiro; (3) pembahasan mengenai dampak otoritarianisme atas kehidupan di tingkat pedesaan oleh B.I. Purwandari dan Pitono; (4) ulasan atas

masalah agraria serta warisan otoritarianisme Orde Baru di dalamnya yang dipaparkan oleh Jimmy Fajrimei; (5) wacana mengenai bagaimana otoritarianisme Orde Baru merserapi sistem peradilan di Indonesia, yang juga dipaparkan kembali oleh Jimmy Fajrimei; serta (6) tinjauan yang dilakukan oleh I Gusti Anom Astika atas proses masuknya pengaruh militerisme dalam praksis kehidupan sipil.

Keenam bab itu bersifat saling melengkapi. Secara bersama bab-bab itu ingin merajut sebuah narasi tentang bangunan otoritarianisme Orde Baru. Dari narasi itu akan tampak bahwa dalam hal otoritarianisme Orde Baru ternyata merupakan "anak kandung" dari kolonialisme yang mewarisi dengan penuh kemiripan watak-watak dari "orang tua"-nya. Ditunjukkan pula bahwa otoritarianisme di Indonesia memiliki sejarah yang cukup panjang. Selanjutnya diperlihatkan bahwa praksis pemerintahan Orde Baru telah memperparah otoritarianisme itu, dan setelah rejim itu lengser ternyata praksis otoritarianisme masih terus berlangsung di berbagai bidang.

Ada sejumlah gagasan menarik yang coba ditawarkan melalui bab-bab tersebut, khususnya berkaitan dengan masalah bagaimana menganalisa bangunan otoritarianisme Orde Baru. Gagasan-gagasan menarik itu antara lain adalah: *pertama,* ajakan untuk menggunakan tiga perspektif dalam memandang sejarah, yakni perspektif sosial, feminis dan militer. *Kedua,* disajikannya data dan fakta yang berbeda dari data dan fakta yang telah ada selama ini, antara lain berkat digunakannya metolologi riset tertentu oleh para narasumber dalam mempertanyakan kembali "kebenaran tunggal" sebagaimana diklaim oleh Orde Baru. *Ketiga,* munculnya kehendak untuk menawarkan ragam kebenaran disertai pengertian bahwa yang namanya kebenaran itu merupakan buah dari kesediaan untuk terus saling berinteraksi dan berdialektika.

Dengan demikian, buku ini bukan sekadar merupakan *proceeding,* atau sekadar laporan mentah sebuah konferensi, melainkan lebih merupakan hasil refleksi dan penulisan kembali berbagai gagasan yang muncul ketika orang secara khusus dan terbuka membahas Orde Baru beserta praksis dan warisan otoritarianismenya. Tentu saja gagasan-gagasan yang tertuang di sini

bukan merupakan kata akhir berkaitan dengan tema otoritarianisme Orde Baru itu. Gagasan-gagasan yang disampaikan di sini justru dimaksudkan untuk merangsang diskusi lebih lanjut mengenai topik yang dibahas. Diharapkan, dengan begitu wacana mengenai "bahaya laten" otoritarianisme Orde Baru akan terus bergulir, dan orang akan semakin waspada terhadap bahaya tersebut, serta terdorong untuk mencari alternatif-alternatif jalan keluarnya.

Bab II

Konstruksi Otoritarianisme Orde Baru

Pada umumnya kalangan terpelajar dan akademisi di Indonesia sempat memandang peristiwa turunnya Soeharto dari jabatan presiden pada 21 Mei 1998 sebagai terbukanya pintu transisi menuju demokrasi. Kita masih ingat, antara tahun 1998 sampai Pemilu 1999 sempat terjadi berbagai bentuk "perayaan atas kemenangan demokrasi" di hampir semua kalangan, termasuk kalangan gerakan pro-demokrasi – khususnya mahasiswa, yang memang telah memberikan andil besar dalam menurunkan Soeharto dari kursi kepresidenan RI. Memang benar, pintu bagi suatu transisi sempat terbuka lebar. Setidaknya orang sempat dibiarkan berartikulasi dengan derajad yang berbeda, dari menghujat hingga mengusulkan perubahan, baik melalui media massa, demonstrasi, pengajian, aksi-aksi perwakilan ke penyelenggara negara, pertunjukan panggung, maupun cara-cara yang lain. Dalam "keterbukaan" itu lahirlah harapan akan suatu "reformasi", yang dimengerti sebagai akan berlangsungnya proses pembaharuan kebijakan ekonomi-politik pasca-Orde Baru yang dilakukan oleh penyelenggara negara dengan dukungan dari kalangan terpelajar, akademisi, maupun masyarakat pada umumnya.

Relokasi Pemain-Pemain Utama Politik

Akan tetapi hingga diselenggarakannya Pemilu pada tahun 2004 dan setelahnya perubahan ekonomi-politik itu belum kunjung tiba. Tak ada dampak positif yang dirasakan rakyat jelata dalam kehidupan sehari-hari mereka. Sebaliknya, yang dirasakan justru kegamangan di sana sini. Menjelang Pemilu 2004 di kalangan sebagaian rakyat bahkan sempat berkembang pikiran bahwa hidup di jaman Presiden Soeharto terasa "lebih baik" dibanding hidup di jaman presiden-presiden sesudahnya. Ada tiga keadaan yang dipandang lebih baik pada masa Soeharto.[1] *Pertama,* pada periode Soeharto harga-harga bahan kebutuhan pokok murah, sedang pada periode setelahnya harga-harga cenderung melambung tinggi seakan tak terbendung.[2] *Kedua,* sebagian rakyat berpendapat bahwa pada masa Orde Baru keamanan negara dan masyarakat terjamin. Tak ada konflik berbasis agama, suku, ataupun etnis. Sementara itu setelah Soeharto lengser konflik-konflik horisontal terus terjadi dan sepertinya tak akan pernah berakhir. *Ketiga,* sebagian rakyat merasa bahwa di jaman Soeharto sangat dirasakan adanya kepemimpinan nasional. Sebaliknya setelah Soeharto turun dari jabatannya, Indonesia seakan menjadi sebuah "negara tanpa pemimpin". Pasca-lengsernya Soeharto orang seperti kehilangan sosok pemimpin, tak tahu harus mengikuti pemimpin yang mana di antara banyaknya "pemimpin" yang bermunculan saat ini. Jika Soeharto dulu sebagai presiden dapat tampil sebagai pemimpin tunggal, maka presiden-presiden sesudahnya tidak menunjukkan watak seperti itu. Akibatnya orang merasa seperti kehilangan pemimpin tunggal yang mampu memberi perintah secara tunggal pula kepada rakyat.[3]

---

[1] Hasil diskusi dengan kelompok masyarakat di sejumlah desa di Kabupaten Madiun menjelang Pemilu Legislatif 2004.

[2] Keluhan macam ini muncul di ranah konsumen, terutama di kalangan kaum buruh dan para ibu, yang biasanyadiserahi tanggungjawab untuk mengadakan dan mengolah makanan untuk keluarga masing-masing. Sementara itu para produsen, seperti petani, nelayan, pengrajin dalam skala kemampuan rakyat miskin, juga mengeluh atas melambungnya harga bibit, pupuk. Kenaikan harga-harga itu telah menggelembungkan beaya produksi mereka. Padahal mereka sudah sering terkapar oleh permainan harga di ranah distribusi dan mekanisme pasar.

[3] Pada saat yang sama, sebagian masyarakat lainnya meyakini bahwa kehancuran situasi Indonesia saat ini merupakan warisan masalah yang ditinggalkan oleh Orde Baru selama dipimpin Soeharto. Hasil diskusi dengan dengan kelompok tani di sejumlah kecamatan di Kabupaten Jember, Kabupaten Mojokerto, dan sejumlah organsasi pemuda di Blora, antara 2004-2005.

Pikiran-pikiran macam itu tentu saja bukan merupakan sesuatu yang mengejutkan. Ada beberapa kemungkinan penyebabnya. *Pertama,* pendeknya ingatan kolektif masyarakat Indonesia. Berbagai bentuk pembunuhan hak sipil dan politik yang telah dilakukan oleh Orde Baru, misalnya, dengan mudah dilupakan begitu saja. *Kedua,* gagalnya kaum terpelajar dan akademisi, tokoh-tokoh gerakan sosial maupun partai politik dalam menjelaskan tujuan reformasi kepada rakyat. *Ketiga,* masih adanya penyelenggara negara yang memakai paradigma penguasa vs. rakyat dalam melaksanakan tugasnya, dan bukan paradigma pelayan kebutuhan rakyat. *Keempat,* adanya orang-orang dari kalangan elit dan penyelenggara negara yang memandang otoritarianisme Orde Baru sebagai otoritarianisme sektoral. *Kelima,* gagapnya ilmu-ilmu sosial di Indonesia dalam mengungkap berbagai masalah yang merupakan warisan Orde Baru, apalagi mencari jalan keluarnya. Padahal pengungkapan faktor warisan ini sangat penting untuk membangun perubahan ke depan. Sementara itu filsafat berpikir yang tidak menempatkan masa lalu pada masa sekarang guna membangun masa depan telah mendominasi ilmu-ilmu sosial yang diajarkan di banyak perguruan tinggi.

Hampir semua kalangan gerakan sosial, partai politik, akademisi, kaum terpelajar dan penyelenggara negara sepertinya mau menghilangkan begitu saja Orde Baru sebagai faktor yang menentukan kekacauan politik, ekonomi dan sosial yang berlangsung sekarang ini. Sebagaimana telah disinggung dalam bab terdahulu, perhatian mereka lebih tercurah untuk menjawab masalah kekacauan dalam transisi saat ini dengan logika lurus ke depan, dan bukan dengan menghubungkannya dengan berbagai warisan masa lalu. Adagium "yang penting masa depan, tak perlu menengok masa lalu" telah menjadi ungkapan lazim untuk membahas berbagai permasalahan yang ada. Bertolak dari adagium seperti itu kalangan gerakan sosial menjawab transisi dengan berbagai upaya mengawal konsolidasi demokrasi dan penguatan masyarakat sipil.[4] Sementara itu kalangan partai politik menjawabnya dengan perlombaan

[4] Hasil pertemuan bertajuk "Konsolidasi Masyarakat Sipil" di Jakarta, 2004, yang diselenggarakan oleh Yayasan Sekar.

pemilihan anggota legislatif dan kepala daerah. Pada saat yang sama para penyelenggara negara menjawabnya dengan melakukan perubahan tata pemerintahan dan pemilihan legislatif serta kepala daerah secara langsung. Kalangan terpelajar dan akademisi sendiri menjawabnya dengan mengajarkan ilmu-ilmu sosial terapan/ teknokratis yang masih alergi terhadap Marxisme sebagai salah satu pilar teori dalam ilmu-ilmu sosial. Seringkali justru kaum terpelajar dan akademisi inilah yang menentukan peranan sebagai pembenar dan pengemas jawaban semua persoalan Indonesia ke depan.

Akibatnya, kecenderungan analisis intelektual dan akademisi terhadap Orde Baru dan segala warisannya adalah bagaikan cerita "orang buta melihat gajah". Ada yang memandang Orde Baru sebagai sistem pemerintahan yang sentralistik yang berpusat pada seorang pimpinan beserta kroni-kroninya. Ada yang memandang Orde Baru sebagai pencipta sistem korupsi dalam sistem pemerintahan. Ada pula yang memandang bahwa Orde Baru telah meninggalkan warisan yang buruk dan oleh karena itu perlu diadakan amandemen atas ayat-ayat UUD '45 yang berkenaan dengan sistem pemilihan perwakilan (legislatif) dan pemilihan kepala daerah serta sistem pemerintahan.

Setelah Pemilu 1999 salah satu tindakan yang dilakukan anggota legislatif memang mengamandemen UUD '45. Langkah itu didukung berbagai elemen gerakan sosial prodemokrasi, meskipun di antara mereka sendiri terdapat perbedaan pandang dalam hal substansi amandemen. Paralel dengan langkah amandemen itu adalah upaya untuk melakukan desentralisasi tata pemerintahan yang memberikan wewenang dan otoritas kepada daerah untuk mengatur pemerintahannya sendiri. Perilaku pemerintahan diatur berdasar konsep *good governance* yang menitikberatkan reformasi kebijakan yang mensyaratkan proses partisipasi dari rakyat, serta adanya transparansi dan akuntabilitas terutama dalam hal keuangan. Perubahan selanjutnya adalah penyelenggaraan pemilihan anggota legislastif dan kepala pemerintahan secara langsung oleh rakyat. Termasuk di sini adalah pemberian kuota 30% untuk kelompok perempuan serta pemberian hak eks-tapol Tragedi 1965 untuk dipilih pada Pemilu 2009. Seluruh mekanisme perubahan itu dilakukan

melalui reformasi kebijakan yang meliputi perundang-undangan, anggaran dan pengawasan. Sementara itu berbagai pengawasan penyelenggaraan negara antara lain dilakukan oleh komisi-komisi tertentu, seperti Komisi Pemilihan Umum, Komisi Konstitusi, Komisi Yudisial, Komisi Pengawasan Korupsi dan sebagainya.

Jika dicermati, gagasan di balik perubahan macam ini adalah pandangan bahwa kekacauan politik, ekonomi dan sosial yang terjadi pada jaman Orde Baru semata adalah masalah kelirunya sistem penyelenggaraan negara. Cara pandang ini dipengaruhi oleh konsep demokrasi liberal yang mengasumsikan sistem representasi berdasarkan pilihan langsung dan *good governance* sebagai pilar demokrasi. Padahal konsep macam itu hanya akan mampu memecahkan persoalan-persoalan yang sifatnya jangka pendek. Sementara itu yang kini sedang dihadapi oleh Indonesia adalah sebuah warisan berbagai masalah fundamental dan berjangka panjang dari masa kepemimpinan Soeharto. Misalnya masalah militerisme, pemiskinan pedesaan, penguasaan dan penghancuran sumberdaya alam, sistem peradilan, sistem pendidikan, ideologi Orde Baru, serta hancurnya gerakan-gerakan massa. Masalah-masalah seperti itu tak akan dapat dijawab hanya dengan prinsip *good governance* dan sistem representasi berdasarkan pilihan langsung.

Karena cara berpikir di atas yang dipakai, maka bangunan Orde Baru itu sendiri tidak pernah tersentuh. Bahkan, sebagaimana ditegaskan oleh Vedi Hadiz, yang terjadi selama masa Reformasi sebenarnya hanyalah "relokasi pemain-pemain utama politik" dan pembentukan institusi-insitusi baru yang serta merta merekrut lebih banyak pemain politik.[5] Dengan kata lain, Reformasi belum mengubah otoritarianisme yang diwariskan oleh Orde Baru.

Mendefinisikan Otoritarianisme Orde Baru

Di Indonesia ini tampaknya konsep otoritarianisme hanya dikenal secara terbatas, khususnya di kalangan terpelajar dan akademisi.

---

[5] Vedi R. Hadiz, "Menimbang Gagasan Transisi di Indonesia". Makalah dipresentasikan di depan Konferensi internasional bertema *"Indonesian Transition to Democracy: Issues and Actors in the Local and International Perspectives"*, Jakarta, 17-19 January 2002, oleh ISAI dan Kontras.

Sebagai istilah otoritarianisme memang cukup populer, namun sebagai sebuah konsep kajian yang digunakan untuk menelaah bangunan rejim Orde Baru sepertinya masih belum populer. Kajian-kajian tentang Orde Baru kebanyakan gagal menangkap otoritarianisme sebagai sebuah "bangunan utuh" yang di dalamnya terdapat sistem, ideologi dan nilai-nilai, cita-cita, aktor, alat-alat kekuasaan,dan sebagainya. Acapkali Orde Baru hanya dipersonifikasikan sebagai pribadi Soeharto, berikut berbagai kejahatan kemanusiaan serta keserakahannya dalam mengakumulasi kekayaan pribadi. Padahal sesungguhnya Orde Baru dan sifat otoritariannya jauh lebih luas daripada kiprah seorang pribadi, betapapun berkuasa dan berpengaruhnya pribadi itu.

Sebenarnya sifat otoritarian Orde Baru telah diendus gejalanya oleh Mochtar Mas'oed pada awal dekade 1970-an.[6] Untuk menyusun disertasinya, Mochtar meneliti perilaku Orde Baru sejak awal berdirinya pada 1966 hingga dilaksanakannya Pemilu pertama pada tahun 1971, dengan menekankan variable ekonomi politik domestik dan internasional. Ia melihat terdapatnya korelasi positif, meskipun tidak bersifat kausal, antara usaha modernisasi ekonomi menurut jalan kapitalis dengan dorongan ke arah politik otoritarian.[7] Ada sejumlah ciri otoritarian Orde Baru yang ia temukan, seperti: *pertama,* dipimpin oleh militer sebagai lembaga dan didasari kerjasama yang erat antara militer dengan teknokrat. *Kedua,* beberapa perusahaan negara mempunyai hubungan dengan kalangan kapitalis internasional dan mendominasi perekonomian Indonesia. *Ketiga,* adanya pembuatan kebijakan yang sifatnya teknokratik-birokratik. *Keempat,* dilakukannya pemandulan atas organisasi-organisasi massa dan partai-partai politik. Pada saat yang sama dibangun organisasi-organisasi korporatis negara guna mendukung kepentingan penguasa, seperti Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HSNI), Serikat Pekerja

---

[6] Mochtar Mas'oed, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971,* Jakarta: LP3ES, 1989.

[7] Ibid. Kerangka teoritik Mas'oed tentang Orde Baru itu disusun dari teori yang dikembangkan Juan Linz berdasarkan pengalaman rejim militer Spanyol, otoritarianisme-birokratik yang dikembangkan Guillermo O'Donnel atas pengalaman rejim militer Amerika Latin, dan teori korporatisme negara oleh Philippe Schmitter.

Seluruh Indonesia (SPSI), Dharma Wanita, Dharma Pertiwi, PKK, dan sebagainya. *Kelima,* ditempuhnya berbagai tindakan represif guna menekan dan mengendalikan oposisi. *Keenam,* diciptakannya kantor kepresidenan yang bersifat otonom.

Ironisnya, ciri-ciri otoritarian macam itu tidak pernah mengalami perubahan hakiki, bahkan setelah Soeharto turun dari jabatannya sebagai presiden RI pada tahun 1998. Meskipun demikian, studi-studi tentang perubahan di Indonesia, khususnya yang dilakukan oleh para ilmuwan politik, biasanya belum menyadari hal itu. Studi-studi itu bahkan masih didominasi oleh teori-teori strukturalis-fungsionalis yang mengganggap perubahan sebagai kemajuan ke arah demokrasi yang liberal dan stabil seperti di Amerika Utara dan Eropa Barat.[8] Itulah sebabnya kaum terpelajar dan akademisi dengan mudah (namun keliru) percaya bahwa dengan turunnya Soeharto dari jabatan presiden RI Indonesia akan segera berjalan menuju demokrasi.

Soeharto dan Otoritarianisme Orde Baru

Oleh sejarawan Asvi Warman Adam narasi tentang ciri otoritarian Orde Baru itu ditelaah dalam konteks historis *les liaisons dangereuses*[9] antara Sukarno, Nasution dan Soeharto.[10] Menurutnya hubungan antara ketiga pemain itu merupakan awal dari kebangkitan politik otoritarian yang sekaligus militeristik di Indonesia. "Hubungan asmara" antara ketiganya mencerminkan pola hubungan yang menentukan pewarisan otoritarianisme Orde Baru. Hubungan Presiden Sukarno dengan Nasution, misalnya, sebenarnya telah berslangsung dengan amat "mesra" sejak mereka bertemu di Bengkulu, tetapi menjadi tegang ketika terjadi Peristiwa 17 Oktober 1952, di mana Nasution menghadapkan moncong panser-panser militer ke Istana dengan maksud menekan Presiden Sukarno agar

[8] Op. Cit., lembar Pengantar, hal xiv

[9] Artinya "hubungan-hubungan yang berbahaya" Dari inspriasi novel yang ditulis Pierre Chordellos de Laclos dengan judul yang sama pada 1782 tentang hubungan asmara yang rumit.

[10] Sebagaimana dikatakan oleh Asvi Warman Adam dalam paper berjudul "Sukarno, Nasution, Suharto: *Les Liaisons Dangereuses,"* yang dipresentasikan pada Konferensi Warisan Otoritarianisme di Indonesia, 17-19 November 2005 di Universitas Sanata Dharma, Yogyakarta.

membubarkan parlemen. Karena peristiwa itu Nasution dipecat sebagai Kepala Staf Angkatan Darat (KSAD) oleh Sukarno.[11]

Pada tahun 1955 Nasution diangkat lagi sebagai KSAD, tetapi ia lalu melakukan berbagai manuver politik yang membuat semakin berpengaruhnya Angkatan Darat dalam kehidupan politik nasional. Hal itu membuat Sukarno khawatir bahwa pengaruh politiknya akan dibatasi oleh militer (yang amat anti-PKI). Pada tahun 1962 Sukarno memutuskan untuk menggantikan Nasution dengan Jendral Ahmad Yani yang dianggap akan lebih bisa memahami pikiran-pikiran Sukarno.

Pada tanggal 1 Oktober 1965 terjadi upaya pembunuhan terhadap para Jenderal, termasuk Jenderal Nasution dan Jenderal Yani. Yani tewas, namun Nasution selamat. Bersama Jenderal Soeharto kemudian Nasution berusaha merancang sebuah pemerintahan baru pasca-Sukarno dalam suatu upaya yang sering disebut sebagai "kudeta merangkak". Dalam upaya penggantian kekuasaan yang berjalan secara bertahap itu Nasution-Soeharto berusaha menyingkirkan Presiden Sukarno dan segala pengaruhnya. Nasution-pun ditunjuk sebagai Ketua MPRS. Namun setelah upaya penyingkiran Sukarno itu berhasil, Soeharto ganti mau menyingkirkan Nasution. Nasution berusaha melawan, namun kalah. Pada tahun 1972 ia dipaksa mundur dari jabatannya sebagai Ketua MPRS.[12]

Mundurnya Nasution memberikan kesempatan yang seakan tak terbatas bagi Soeharto dan para kroninya untuk berkuasa di panggung politik Orde Baru, meskipun belakangan diketahui bahwa "panggung" itu harus dibayar mahal dengan hutang luar negeri.[13] Di akhir masa pemerintahan Soeharto, setidaknya hingga Desember

---

[11] Masa-masa non-aktif itu digunakan oleh Nasution untuk menulis sejarah dan merenungkan posisi yang tepat bagi militer. Ia menulis sejumlah buku, misalnya *Pokok-pokok Perang Gerilya*, *Catatan Tentang TNI*, dan buku *Sekitar Perang Kemerdekaan* sebanyak 11 jilid. Buku yang terakhir berisi sejarah perjuangan militer dari seluruh Indonesia. Dengan melihat karya-karya itu, dapat dikatakan kalau sebenarnya Nasution-lah peletak dasar konsep-konsep militer Orde Baru.

[12] Sebelum mundur Nasution sempat secara sistematis menyampaikan kritik terhadap pemerintahan Soeharto hingga saat itu.

[13] Lihat Revrisond Baswir dalam makalah berjudul "Utang dan Imperialisme" yang dipresentasikan pada Konferensi Warisan Otoritarianisme di Indonesia, 17-19 November 2005 di Universitas Sanata Dharma, Yogyakarta.

1998, hutang Indonesia mencapai Rp 2.100 trilyun. Kebijakan hutang Soeharto dengan mengatasnamakan negara itu tentu saja banyak bertentangan dengan kepentingan rakyat.[14] Selama berkuasa, para tokoh politik Orde Baru menciptakan "hubungan-hubungan asmara" berbahaya sambil menggenggam hutang dari negara-negara asing itu. Jika sebelumnya Sukarno gigih melawan Barat dan tersingkir oleh karena perlawanan itu, Soeharto mengambil sikap lain. Ia justru mencari dukungan Barat dan dapat berdiri di atas panggung sebagai pemimpin terkuat Orde Baru berkat konsesinya dengan imperium kolonial pemilik modal.

Ini semua seakan menunjukkan bahwa Indonesia sebagai sebuah negara-bangsa telah lahir dari kolonialisme namun dalam perjalanannya kemudian ternyata kembali lagi ke rahim "orang tua kandung"-nya itu, yakni rahim kolonialisme. Pada masa Orde Baru pemain-pemain militer mencapai kemenangan dalam menguasai politik domestik berkat kolaborasi mereka dengan kekuatan-kekuatan ekonomi di luar negeri. Mereka telah tampil sebagai abdi-abdi kolonial yang rela menindas rakyat sendiri demi kekayaan pribadi. Dalam arus pemikiran seperti itu mereka mengubah pemerintahan yang mereka jalankan menjadi pemerintahan yang berwatak otoritarian.

Perlu diingat, pengalaman rejim berwatak otoritarian sebenarnya bukan hanya milik Indonesia. Sejak dekade 1960-an sejumlah negara bekas jajahan yang merdeka setelah Perang Dunia II juga dikuasai rejim militer yang berwatak otoritarian. Di negara-negara itu (mirip dengan di Indonesia) tradisi otoritarianisme berangkat dari warisan sejarah kolonial serta dari situasi perang kemerdekaan di mana kelompok militer berada di garis depan dalam menentukan perlawanan. Saat mereka berkuasa dan hendak memodernisasikan ekonomi negaranya secara kapitalis, terjadilah politik otoritarian yang menyertainya. Itulah sebabnya dalam

---

[14] Sebenarnya soal hutang luar negeri ini telah digagas sejak Indonesia belum lama merdeka, yakni pada November 1945. Bahkan sejak 1949, pemerintah yang sedang menderita akibat agresi Belanda mencatat adanya pencairan hutang dari luar. Selanjutnya berturut-turut sejak 1950 hingga 1955 Indonesia menerima pinjaman hutang setiap tahun. Meskipun demikian pada masa itu hutang luar negeri dipikirkan masak-masak dan dilakukan berdasarkan prinsip kedaulatan politik maupun ekonomi.

mempelajari warisan otoritarianisme di Indonesia kita tidak boleh melupakan watak kolonial itu sendiri yang senantiasa menciptakan pola hubungan tuan-hamba. Sementara itu oleh Soeharto dan Ahmad Yani (keduanya orang Jawa) pola hubungan ini kemudian dianggap cocok dengan tradisi Jawa, yakni tradisi yang memandang negara sebagai *rumah tangga para priyayi.*

"Konco Wingking"

Penting untuk dicatat bahwa salah satu konsekuensi dari naiknya Ahmad Yani ke panggung politik menggantikan Nasution sebagai KSAD pada tahun 1962 adalah berlangsungnya upaya peminggiran peran kaum perempuan, suatu upaya yang oleh Ruth Indiah Rahayu disebut sebagai proses peng-*koncowingking*-an perempuan.[15] Ahmad Yani menyatukan keempat organisasi isteri Angkatan Bersenjata ke dalam Persit (Persatuan Istri Prajurit), suatu wadah yang integral dengan kedinasan suami dalam mengabdi pada kepentingan militer. Banyak orang merasa keberatan terhadap dibentuknya Persit, termasuk istri Nasution. Namun melalui sebuah konggres luar biasa Persit, di mana Yani ikut campur tangan, istri Nasution dan kawan-kawan disingkirkan. Alasan tindakan-tindakan Yani ini barangkali karena ia tidak senang melihat para isteri militer bergerak otonom di panggung politik. Ia melihat hal itu bisa merugikan strategi ABRI untuk berkuasa. Oleh karena itu hubungan antara organisasi militer dengan organisasi para istri militer dibuat mirip hubungan antara suami dan istri dalam kehidupan rumah tangga tradisional, di mana suami berada di garis depan, sementara isteri berada di belakang. Konsolidasi model rumah tangga ini menjadi penting untuk menunjang konsolidasi perjuangan militer di ranah kekuasaan negara.

---

[15] Lihat Ruth Indiah Rahayu, "Militerisme Orde Baru dan Ideologi *Koncowingking*: Pengukuhan Ideologi Perempuan Indonesia Secara Pemaknaan *Ksatria* Jawa". Makalah dipresentasikan dalam Konferensi "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" di Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, 17-19 November 2005. Istilah "konco wingking" sendiri dalam bahasa Jawa secara harafiah berarti "teman belakang" yang biasanya mengacu kepada peran istri Jawa tradisional yang tugas pokoknya adalah melayani suami di balik kehidupan rumah tangga. Dalam konteks ini istilah "peng-*koncowingking*-an" itu dimaksudkan untuk menggambarkan upaya menjadikan kaum perempuan memiliki peran sekunder saja dalam kehidupan sosial-politik bangsa.

Setelah kematian Yani, upaya peminggiran peranan perempuan ini dilanjutkan oleh Angkatan Darat. Beberapa hari setelah peristiwa berdarah 1 Oktober 1965, misalnya, yakni sekitar tanggal 10 Oktober 1965, koran *Berita Yudha* dan *Angkatan Bersendjata*, mengeluarkan berita bahwa pembunuh tujuh Jenderal yang dibuang ke dalam sebuah sumur di Lubang Buaya adalah anggota gerakan perempuan komunis, yakni Gerwani (Gerakan Wanita Indonesia). Berita macam itu dimaksudkan untuk memunculkan gambaran bahwa jika diberi kebebebasan untuk bergerak secara otonom dan membentuk wadah politik, kaum perempuan bisa menjadi sadis dan haus darah.

Tampaknya Soeharto mendukung penuh gagasan tersebut. Ia menjadikan isterinya, Ny. Tien Soeharto, sebagai representasi dan personifikasi *koncowingking* yang ideal. Dengan demikian Soeharto menyempurnakan langkah Yani dalam hal meng-*koncowingking*-kan kaum perempuan istri ABRI maupun yang bukan isteri ABRI guna mendukung kekuasaannya. Selanjutnya ia mempersonifikasi hubungan organsiasi perempuan non-isteri ABRI dengan kekuasaannya ke dalam hubungan dia sendiri dengan isterinya.

Selanjutnya proses otoritarian militer itu berkolaborasi dengan imperium modal internasional dan berdampak luas pada masyarakat Indonesia, termasuk terhadap kaum perempuan.[16] Meskipun tidak dapat digeneralisir bahwa semua perempuan telah menjadi korban, banyak dari mereka memang telah menjadi objek dehumanisasi struktural. Contoh-contoh mengenai dehumanisasi struktural itu dapat dilihat pada sejumlah wilayah pedesaan di luar Jawa. Salah satunya adalah di Ngata Toro, sebuah kampung di Palu, Sulawesi Tengah. Sejak dasawarsa 1970-an, ketika PKK masuk ke kampung ini, sejalan dengan penyeragaman sistem pemerintahan antara pusat dengan kampung, adat kampungpun mengalami pencerabutan. Sebelumnya Ngata Toro ini mempunyai Ibu Kampung

---

[16] Maria Hartiningsih menelusuri persoalan perempuan sebagai dampak dari kebijakan ekonomi struktural, baik dalam negeri maupun luar negeri dalam "Mengais Remah-remah 'Kebertahanan' Ekonomi Perempuan", makalah disajikan dalam Konferensi "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" di Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, 17-19 November 2005.

yang disebut Tina Ngata yang berkuasa menentukan musim tanam, panen, penebangan hutan, yang kebijakan itu memiliki pertimbangan ekologi. Tina Ngata, dan para perempuan di Ngata Toro mempunyai akses dan kontrol terhadap sumberdaya alamnya. Namun, semuanya ini terlindas oleh kebijakan Orde Baru, dan kaum perempuan hanya ditempatkan sebagai penggiat PKK.

Pada saat yang sama sumbangan perempuan di sektor domestik cenderung direduksi menjadi sekedar sektor reproduksi. Padahal menurut Laporan *Human Development* 1995 sumbangan produktif perempuan mencapai kira-kira 55-60% dari output dunia. Tetapi hal ini tak pernah diperhitungkan. Contohnya, sumbangan para pembantu rumah tangga baik di kota-kota besar Indonesia maupun yang bekerja di luar negeri. Sumbangan mereka biasanya luput dari penghitungan tingkat produktifitas masyarakat.

Adanya pembagian kerja secara seksual dalam bidang ekonomi selama masa Orde Baru telah banyak merugikan perempuan. Pada dasawarsa 1970-an kaum perempuan "dikeluarkan dari rumah" dan didorong untuk pergi menjadi buruh di sektor industri. Muncul anggapan bahwa keluar dari rumah merupakan bagian dari cara hidup modern. Padahal di sektor industri itu penindasan telah menanti para buruh perempuan. Sejalan dengan itu, kaum perempuan juga telah ditangkap oleh produk-produk kapitalisme dan sekedar diperlakukan sebagai konsumen barang-barang non-esensial, seperti produk-produk kecantikan dan sebagainya. Akibatnya, banyak perempuan hanya mampu mengais sisa remah-remah keuntungan kapitalisme, serta bertambah miskin.

Sosok Otoritarianisme (Manusia) Orde Baru

Selain berusaha menguasai perempuan, Orde Baru dengan alat-alat otoritarian dan militernya juga berusaha menguasai wacana sejarah perjuangan Indonesia. Hal ini misalnya tampak dalam usaha Nasution untuk dapat menyusun narasi sejarah militer di Indonesia sesuai dengan kepentingan Orde Baru.[17] Sebagai bagian dari usaha itu ia telah memperjuangkan konsep "jalan tengah" bagi militer,

---

[17] Asvi Warman Adam, *op. cit.*

konon dengan maksud agar Indonesia tidak dikuasai junta militer seperti di negara-negara Amerika Latin, tetapi militer juga tak semata merupakan kelompok profesi seperti di negara-negara Barat. Menurut Nasution, karena militer telah "berjasa" dalam perjuangan kemerdekaan Indonesia, maka militer "berhak" untuk mendapat jatah kekuasaan dalam ranah politik. Dwi-fungsi ABRI adalah produk dari pemikiran "jalan tengah" itu, dengan maksud untuk membenarkan peranan militer di ranah politik melalui kebenaran tentang peranan militer dalam sejarah perjuangan untuk memerdekakan Indonesia.

Orde Baru dalam seluruh tindakan politiknya pada dasarnya melanjutkan dan menyempurnakan upaya pembenaran tersebut, bahkan kemudian berhasil membangun suatu rejim kebenaran atas narasi sejarah tertentu. Narasi sejarah mengenai Peristiwa 1 Oktober misalnya. Sejak terjadinya peristiwa itu Orde Baru telah menciptakan sejumlah "fakta", hingga berkaitan dengan peristiwa tersebut banyak sekali istilah yang digunakan. Ada yang menyebutnya sebagai peristiwa "Gestapu" (Gerakan September Tiga Puluh), ada yang menyebut "G30S/PKI" (Gerakan 30 September /PKI), ada pula yang menggunakan istilah "Gestok" (Gerakan Satu Oktober). Terhadap istilah-istilah itu lembaga pendidikan Orde Baru tidak mengadakan kajian serius. Yang dilakukan adalah justru secara otoritarian menetapkan bahwa istilah yang resmi dipakai adalah istilah "G30S/PKI" tanpa pernah memberikan penjelasan yang memadai mengenai benar atau tidaknya keterlibatan PKI dalam peristiwa tersebut. Dengan demikian, keyakinan yang dianggap kebenaran yang resmi terhadap Peristiwa 1 Oktober 1965 adalah bahwa PKI telah melakukan pemberontakan terhadap negara. Oleh Orde Baru fakta-fakta lain di seputar peristiwa itu lantas ditutup-tutupi.[18] Dalam kaitan dengan ini peran lembaga pendidikan beserta kaum terpelajarnya perlu mendapat sorotan, karena ternyata lembaga itu telah memainkan peran penting sebagai alat otoritarian untuk membangun kebenaran tunggal dalam hal sejarah versi militer Orde Baru.

---

[18] Daniel Dhakidae, "Kaum Cendekiawan dan Otoritarianisme Lembaga-lembaga Orde Baru". Makalah disajikan dalam Konferensi "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" di Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, 17-19 November 2005.

Setelah tergusur oleh Yani pada tahun 1962, Nasution membentuk tim yang terdiri dari para pengajar fakultas Sastra UI, yakni Nugroho Notosusanto dkk, untuk menyusun buku *Sejarah Singkat Perjuangan Bersenjata Bangsa Indonesia.* Dalam buku itu antara lain diperlihatkan bahwa Peristwia Madiun merupakan pemberontakan komunis. Jelaslah bahwa buku disusun untuk mengantisipasi pengajaran sejarah yang memakai perspektif kiri pada masa itu. Selanjutnya Pada tahun itu pula didirikan Biro Khusus Sejarah Staf Angkatan Bersenjata yang kemudian menjadi Pusat Sejarah ABRI. Buku berikutnya disusun 40 hari setelah terjadinya Peristwia 1 Oktober 1965. Dalam buku itu istilah "G30S/PKI" masih ditulis di antara tanda kutip meskipun sebenarnya sudah mengacu pada tuduhan keterlibatan PKI dalam percobaan kudeta yang gagal itu. Sulit diragukan, penyusunan buku sejarah macam itu merupakan bagian dari upaya pembenaran bagi keinginan militer untuk berkuasa.

Melalui buku-buku macam itu kelompok militer Orde Baru menciptakan rejim kebenaran tentang peranannya dalam perjuangan bangsa Indonesia. Dikesankan militer telah berjasa dalam mengusir penjajah Belanda dan Jepang, mematahkan "pemberontakan PKI" di Madiun, memadamkan pemberontakan-pemberontakan daerah, dan menyelamatkan negara dari "kudeta" pada tahun 1965. Narasi sejarah macam itu kemudian dimasukan ke dalam buku-buku pelajaran untuk murid-murid SD hingga SLTA. Selanjutnya, sekitar awal dekade 1980-an Menteri Pendidikan Daoed Yoesoef memberlakukan apa yang disebut sebagai Normalisasi Kehidupan Kampus/Badan Koordinasi Kampus (NKK/BKK). Dalam NKK/BKK itu antara lain dituntut bahwa mahasiswa baru mengikuti Penataran P4 yang berisi tentang kesalahan-kesalahan Orde Lama, tentang benarnya berbagai kebijakan dan tindakan Orde Baru, serta tentang adanya "bahaya laten Komunis" yang terus mengancam kehidupan berbangsa. Kemudian di akhir periode 1980-an, terbit buku tentang Soeharto yang berjudul *Soeharto: Pikiran, Ucapan, dan Tindakan Saya* yang dimaksudkan untuk untuk menunjukkan bahwa seluruh tindakan Soeharto beserta Orde Barunya adalah benar.[19]

---

[19] Lihat G. Dwipayana dan Ramadhan K.H, *Soeharto: Pikiran, Ucapan, dan Tindakan Saya-Otobiografi*, Citra Lamtoro Gung Persada, Jakarta, 1989.

Ditengarai oleh Daniel Dhakidae, melalui upaya-upaya seperti itu militer Orde Baru bermaksud mewujudkan cita-citanya untuk membangun *the idea of a perfect ethical man.*[20] Sebagaimana Hitler bermaksud menciptakan "manusia Arya" yang sempurna, Soeharto beserta Orde Barunya juga berkehendak mewujudkan "manusia sempurna" Orde Baru. Sebenarnya cita-cita itu bukan merupakan gagasan sejak ia mempersiapkan berdirinya Orde Baru, namun gagasan itu tumbuh dan berkembang pada dekade 1980-an, ketika Soeharto mulai merasa perlu untuk melestarikan kekuasaannya. Ciri-ciri "manusia sempurna" Orde Baru di mata Soeharto dan elit politiknya antara lain adalah: (1) mampu *nglurug tanpa bala, menang tanpa ngasorake*; (2) bisa *mikul dhuwur mendhem jero*; dan (3) bersedia *sugih tanpa bandha.*[21]

Dalam pandangan seperti itu manusia etis Orde Baru adalah seorang *ksatria* yang memiliki watak luhur sebagaimana tercermin dalam ungkapan-ungkapan tersebut. Perlu diketahui, di Jawa sendiri sebenarnya konsep *ksatria* sudah terbangun sejak teks tentang manusia sempurna dikuasai Kraton Surakarta. Namun dalam kasus Orde Baru konsep *ksatria* Jawa itu telah bercampur konsep manusia kolonial sebagaimana diwariskan oleh pemerintah kolonial Belanda dan dengan konsep *samurai* Jepang. Perlu diingat bahwa sebagian besar pemain utama Orde Baru, termasuk Soeharto sendiri, adalah hasil didikan sistem militer Jepang. Dalam kasus Soeharto ia sendiri sekaligus adalah juga merupakan hasil didikan militer Belanda (KNIL).

Selanjutnya gagasan mengenai "manusia sempurna" Orde Baru itu menurut Dhakidae, dikerucutkan ke dalam suatu konsep yang lebih spesifik, yakni konsep *Homo Javanicus*, yang adalah konsep kemanusiaan sesuai dengan gambaran ksatria Jawa sebagaimana terwujud dalam diri Soeharto sendiri.[22] Dengan demikian terdapat

---

[20] *Op. cit.* Ide semacam ini lahir dari hampir seluruh rejim fasis di dunia untuk menciptakan manusia sempurna yang "unggul".

[21] Peribahasa atau disebut ungkapan luhur dari folosofi Jawa ini sering diucapkan oleh Soeharto ketika pidato tanpa teks. Secara terjemahan bebas, *nglurug tanpa bala, menang tanpa ngasorake* artinya berjuang tanpa melibatkan banyak orang dan mencapai kemenangan tanpa merendahkan pihak yang dikalahkan. Sedangkan *mikul dhuwur mendhem jero,* artinya menjaga rahasia dan menjunjung derajat orangtua. Adapun *sugih tanpa bandha* artinya kaya tanpa kekayaan fisik.

[22] Daniel Dhakidae, *op. cit.*

subyektivitas dalam diri pemain utama politik Orde Baru untuk mengidentifikasi dirinya dengan nilai ksatria Jawa yang sebenarnya sudah bercampur dengan pandangan manusia kolonial dan konsep samurai dari masa pendudukan Jepang. Sosok *ksatria* Jawa-kolonial-samurai inilah yang selanjutnya dipaksakan Orde Baru untuk mengganti gambaran-gambaran manusia lain dalam berbagai kebudayaan di Indonesia. Dalam imagi para penguasa Orde Baru sosok *ksatria* Jawa-kolonial-samurai digambarkan serba adikuasa, selalu benar, dan tidak terkalahkan dalam peperangan.

Terhadap pandangan Dhakidae ini perlu ditambahkan bahwa gambaran manusia Orde Baru yang adikuasa secamam itu hanya berlaku untuk para penguasa, yakni kelas priyayi, yang sebenarnya telah memanipulasi nilai-nilai kejawaan demi kepentingannya sendiri. Sifat adikuasa macam itu tak berlaku bagi kalangan rakyat jelata. Rakyat hanya boleh patuh pada kekuasaan para penguasa sambil tetap memegang prinsip-prinsip *nglurug tanpa bala, menang tanpa ngasorake, mikul dhuwur mendhem jero,* dan *sugih tanpa bandha* sebagaimana disinggung di atas. Tampak bahwa yang sebenarnya menjalankan nilai kejawaan adalah justru rakyat jelata dan bukan para penguasanya. Dan memang filosofi *nglurug tanpa bala* dan sebagainya itu sebagai watak manusia Manusia Orde Baru tak terbukti dalam diri Soeharto dan para kroninya ketika menjalankan roda pemerintahan. Dalam kompetisi ke arah pemenangan, penegakan dan pemantapan kekuasaan, para pemain utama Orde Baru justru telah mencuri dan menjarah sumberdaya alam secara sistematis dengan menggunakan alat-alat otoritarian yang mereka ciptakan.

Dengan demikian tampak pula bahwa yang sesungguhnya dimaksud sebagai "manusia sempurna" Orde Baru adalah sang ksatria kelas priyayi beserta *koncowingking*-nya yang: (a) meyakini sejarah Indonesia sebagai kebenaran sebagaimana yang ditulis oleh kalangan militer, (b) beragama sesuai dengan agama-agama yang ditetapkan oleh pemerintah, (c) memuja Soeharto sebagai "Bapak Pembangunan", dan (d) yang mengajarkan pada rakyat tentang kesetiaan dan kepatuhan pada pemimpin utama. Dalam kaitan dengan ini lembaga-lembaga intelektual dipergunakan untuk menata

pikiran orang agar menjadi seperti itu, untuk menunjang *power game* di balik kepentingan Orde Baru, dan bukan untuk membangun kaidah-kadiah keilmuan. *Homo Javanicus* dalam praktiknya selalu menggunakan kekerasan untuk memaksa sosok kebudayaan lainnya beralih jatidiri. Dalam upaya pemaksaan itu seringkali lembaga-lembaga politik, lembaga intelektual, lembaga keagamaan dan lembaga pendidikan dipergunakan sebagai alat-alat untuk menyusun berbagai kebijakan publik yang bersifat otoritarian.

Masih Utuhnya Warisan Otoritarianisme

Dengan menelusuri proses tumbuh dan berkembangnya otoritarianisme di Indonesia secara umum, dan secara khusus menyimak dinamika militerisme Orde Baru, menjadi tampak bahwa secara prinsip otoritarianisme sebenarnya tak pernah beranjak dari negeri ini. Sebagaimana akan menjadi lebih jelas dalam bab-bab berikut, otoritarianisme dan militerisme Orde Baru hanya berubah pemain-pemain utamanya saja, namun struktur dan konjungturnya masih tetap. Militerisme Orde Baru hanya mengalami perubahan bentuk sebagai sikap konsensus sementara terhadap tuntutan perubahan. Setelah tuntutan itu mereda, semuanya kembali seperti semula. Hal ini terbukti dari keinginan untuk ditegakkannya kembali kelembagaan militer dalam Komando Teritorial yang dalam praktik berfungsi sebagai pengawas gerak dan aspirasi rakyat. Sementara itu lembaga pendidikan masih bertumpu pada kurikulum nasional yang tidak akomodatif terhadap perkembangan akademik. Pada saat yang sama lembaga agama masih bersikap sebagai lembaga pendakwah guna memenangkan kebenaran tunggal masing-masing. Keberagaman pandangan dan sikap hidup toleran kadang dibiarkan, tetapi tak jarang dimusnahkan atau tak diberi ruang untuk berkembang. Dalam masalah perempuan, ideologi *koncowingking* dipertahankan dengan maksud agar perempuan tetap tinggal sebagai ornamen politik.

Berdasarkan kenyataan bahwa ternyata warisan otoritarianisme masih utuh, muncullah dua pandangan pokok tentang transisi di Indonesia. *Pertama,* sebenarnya Indonesia belum

pernah mengalami transisi bahkan sejak dari masa kolonialisme. *Kedua,* transisi pemerintahan memang terjadi berkali-kali, dari masa kolonial hingga periode Reformasi, namun sejatinya transisi itu tidak selalu mengarah pada transisi dari otoritarianisme ke demokrasi. Yang terjadi hanyalah transisi dari bentuk otoritarianisme yang satu ke bentuk otoritarianisme yang lain.

Selain kedua pandangan itu terdapat pula pandangan *ketiga* berkaitan dengan transisi otoritarianisme di Indonesia. Menurut pandangan ini, yang sebenarnya terjadi setiap kali ada pergeseran pemerintahan di Indonesia bukanlah transisi, melainkan hanyalah sekedar perpecahan di kalangan elitnya saja, yakni perpecahan yang timbul karena adanya perebutan kekuasaan di antara mereka. Hal itu dapat dilihat melalui berbagai indikator ekonomi dan politik yang ada.

Akhirnya penelusuran atas seluruh konstruksi otoritarianisme di Indonesia membuat kita sadar bahwa Orde Baru telah berhasil membangun sebuah sistem otoritarian dengan ciri-ciri khusus, seperti: (1) ideologi yang bersifat otoritarian; (2) pembentukan sosok "manusia Orde Baru"; (3) sosialisasi "sejarah kebenaran" versi Orba yang bersifat otoritarian; (4) cara komunikasi yang otoritarian; (5) penciptaan dan penggunaan alat-alat otoritarianisme;[23] dan (6) penciptaan massa yang otoritarian. Bahkan setelah Orde Baru turun, ciri-ciri itu tetap utuh bahkan makin meresap. Kebijakan pemerintah yang baru untuk melaksanakan *good governance* dalam menata otonomi daerah yang diasumsikan sebagai usaha ke arah proses demokratisasi pemerintahan justru ibarat menambal retak-retak kecil bangunan otoritarianisme Orde Baru ini. Sementara itu tampaknya bangunan itu sendiri tidak ada yang mampu merobohkan, bahkan gerakan Reformasi sekalipun.

---

[23] Seperti misalnya masalah Komando Teritorial, pendidikan, agraria, sistem peradilan, mekanisme pemiskinan pedesaan, lembaga-lembaga kaum terpelajar dan keagamaan.

Bab III

Otoritarianisme dalam Bidang Pendidikan

Dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia pendidikan dan politik memiliki hubungan yang sangat kuat. Apa yang terjadi di dunia politik akan mempengaruhi situasi di dunia pendidikan. Sebaliknya, apa yang terjadi di dunia pendidikan amat mempengaruhi tindakan atau pilihan politik masyarakat. Meskipun demikian, dalam praktik pendidikan lebih banyak menjadi subordinasi politik. Dalam kasus sejarah bangsa Indonesia, subordinasi politik terhadap pendidikan menjadi suatu praktik otoritarianisme yang menggunakan pendidikan demi kepentingan kekuasaan, sejak jaman kolonial Belanda hingga sekarang.

Sejarah Hubungan Pendidikan dan Politik

Masih kuat dalam ingatan kita bagaimana dalam pemilu-pemilu pada masa pemerintahan Soeharto, murid-murid sekolah dan guru-guru, khususnya pada tingkat SLTA, dimobilisasi bahkan diintimidasi untuk memilih Golkar. Praktik semacam ini merupakan contoh yang sangat vulgar dari otoritarianisme dalam bidang pendidikan, di mana pendidikan disubordinasi oleh penguasa demi kepentingan penguasa.[1]

[1] Ibe Karyanto, "Pendidikan Sebagai Alat Kekuasaan." Makalah disajikan dalam Konferensi "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" di Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, 17-19 November 2005.

Namun demikian, otoritarianisme pendidikan bukan merupakan praktik yang khas terjadi hanya pada masa pemerintahan Orde Baru. Pada masa kolonial Belanda, melalui diskriminasi pendidikan, Belanda pun menggunakan pendidikan untuk mengontrol stratifikasi dalam masyarakat. Pendidikan diberikan secara diskriminatif berdasarkan latar belakang etnis dan kelas. Untuk masyarakat dari kalangan rakyat kebanyakan disediakan Sekolah Angka Dua, untuk masyarakat etnis Cina disediakan HCS (Holland China School), sedangkan untuk masyarakat priyayi atau elit disediakan sekolah HIS.[2]

Diskriminasi dalam bidang pendidikan pada masa kolonial Belanda kemudian mendorong resistensi dari generasi seangkatan Ki Hajar Dewantara yang kemudian mendirikan sekolah-sekolah nasionalis seperti Taman Siswa. Keberadaan sekolah-sekolah nasionalis tersebut mengancam politik kontrol yang dijalankan oleh pemerintahan kolonial Belanda, sehingga kemudian pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan peraturan yang dikenal dengan nama *Onderweer Ordonantie* pada tahun 1932, yang mempersulit pendirian sekolah-sekolah swasta. Guru-guru yang mengajar di sekolah swasta semacam Taman Siswa tersebut harus di-*screening* oleh pemerintah. Banyak guru yang terlibat dalam gerakan anti kolonialisme kemudian dilarang mengajar oleh pemerintah.[3]

Hubungan yang erat antara pendidikan dan politik pun tampak pada peralihan kekuasaan dari masa pemerintahan Sukarno ke masa pemerintahan Soeharto sekitar tahun 1965. Sebelumnya, pada kurun 1959-1965, ada dua gejala yang terjadi pada sektor pendidikan di Indonesia. *Pertama,* bertambahnya jumlah bangunan sekolah untuk setiap unit pendidikan. *Kedua,* terjadinya penambahan jenis sekolah, khususnya jenjang pendidikan menengah. Periode 1959-1965 merupakan periode ekspansi peguruan tinggi di Indonesia. Pada masa itu setiap Daerah tingkat (Dati) I memiliki minimal satu perguruan tinggi negeri. Namun pada kurun waktu 1965-1972 terjadi penurunan drastis jumlah sekolah. Menurut buku

---

[2] Ki Suratman, "Perjalanan Sekolah Taman Siswa, Dialog: Menggali Konsep Lama", *Prisma,* September 1983, (Jakarta, LP3ES), hlm. 41.

[3] *Ibid.* hlm. 42-43.

Sejarah Pendidikan di Indonesia Zaman Kemerdekaan (1945-1966) gejala penurunan ini mungkin disebabkan oleh penutupan sekolah-sekolah yang bernaung di bawah PKI dan organisasi-organisasi di bawahnya.[4]

Tabel perubahan jumlah sekolah tahun 1960-1971

Jenis Sekolah	Jumlah Sekolah		
	1960	1960-1965	1965-1971
SMP	903	1121	836
Sekolah Teknik (ST)	138	201	118
SMA	223	284	189
SKKA	5	38	34

Diolah dari buku *Sejarah Pendidikan di Indonesia Zaman Kemerdekaan (1945-1966)*

Singkatnya, pertautan pendidikan dengan kekuasaan telah muncul sejak sistem sekolah pertama kali muncul di Nusantara pada masa kolonial Belanda, antara 1945-1965, dan masa pemerintahan Orde Baru. Dalam perkembangan sejarah sekolah di Indonesia, sekolah muncul baik sebagai bentuk represi dari penguasa pada jamannya maupun bibit perlawanan dari gerakan (nasionalisme) kerakyatan. Persoalan yang perlu dan akan dibahas dalam bab ini adalah: bagaimana atau melalui proses, mekanisme dan saluran apa saja penaklukan atas pendidikan dilakukan hingga menjadi alat bagi keberlangsungan politik otoritarianisme Orde Baru? Bagaimana Orde Baru mengubah watak pendidikan yang ideal yakni sebagai sarana humanisasi menjadi alat pertahanan politik kekuasaannya, dan apa akibat-akibatnya?

Kontrol dan Penciptaan Kepatuhan

Karena sejarah selalu menunjukkan hubungan antara pendidikan dan politik, maka upaya untuk membongkar otoritarianisme pendidikan bukanlah semata-mata upaya untuk mencari akar yang

[4] Helius Sjamsuddin, Kosoh Sastradinata, H. Said Hamid Hasan, *Sejarah Pendidikan di Indonesia Zaman Kemerdekaan (1945-1966)*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Jenderal Kebudayaan, Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional, Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional, Jakarta, 1993, hlm. 88-95.

memperlihatkan hubungan yang linier antara masa lalu dengan masa kini. Praktik otoritaritarianisme harus dilihat berdasarkan konteks yang mempengaruhi dan menentukan suatu sikap otoriter di dalam konstruksi suatu rejim, yaitu ideologi.[5] Melalui pendidikan (khususnya sistim sekolah), negara mematerialkan ideologinya, untuk membentuk (dalam arti mengontrol) kesadaran, kepatuhan, maupun karakteristik masyarakat sesuai dengan kepentingannya. Berkaitan dengan masalah pentingnya membedah ideologi kita ingat akan pemikiran Louis Althusser tentang posisi sekolah sebagai bagian dari *the Ideological State Apparatus* (ISA). Menurut Althusser, keberadaan ISA bertujuan untuk memproduksi kondisi yang ideal bagi kebutuhan negara, termasuk di dalamnya adalah memproduksi manusia-manusia yang sesuai dengan kebutuhan negara.[6] Sebagaimana dikatakan oleh Althusser *"To my knowledge, no class can hold State power over a long period without the same time exercising its hegemony power and in the State Ideological Apparatus"*.[7]

Ideologi Kolonial pada Masa Kolonialisme Belanda

Lebih jauh, upaya membedah otoritarianisme pendidikan bertujuan bukan untuk semata-mata melepaskan hubungan antara pendidikan dan politik, tetapi untuk membongkar praktik-praktik subordinasi pendidikan yang mendehumanisasi masyarakat. Hal ini penting dilakukan, mengingat bahwa hubungan antara pendidikan dan politik sering bersifat a-simetris. Sebagaimana dikatakan oleh Mochtar Buchori, dalam praktiknya pendidikan kerap berada dalam posisi yang ditentukan oleh politik, dan bukan sebaliknya. Inilah yang disebut sebagai hubungan a-simetris antara pendidikan dan politik itu.[8] Pertanyaannya, dalam konteks pendidikan di Indonesia—khususnya pada masa Orde Baru—ideologi macam apa yang dijalankan pemerintahan Soeharto untuk mempertahankan kekuasaannya?

---

[5] Ibe Karyanto, *op. cit.*

[6] David Hawkes, *Ideology*, Routledge, London, Second Edition, 2003, hlm. 117-118.

[7] Ernesto Laclau, *Politics and Ideology in Marxist Theory: Capitalism-Facism-Populism*, Verso, London, 1987, hlm. 68-69.

[8] Mochtar Buchori, *Transformasi Pendidikan*, Pustaka Sinar Harapan, IKIP-Muhammadiyah-Jakarta Press, Jakarta, 1995, hlm. 51-55.

Pada masa kolonial, tujuan utama pemerintahan adalah mengeksploitasi sumber daya negeri jajahan. Untuk memastikan keberlangsungan eksplotasi tersebut pemerintah kolonial Belanda menjalankan ideologi kolonialis yang berusaha mempertahankan posisi Indonesia sebagai koloni Belanda, termasuk dalam kebijakan pendidikan yang dijalankannya. Misalnya dengan memunculkan jenis-jenis pendidikan untuk mencetak tenaga birokrasi pribumi, dokter, administrasi yang dibutuhkan oleh industri gula pada saat itu. Meski pada masa *Politik Etis* muncul desakan kepentingan kelompok kaum humanis untuk melakukan perubahan kebijakan, namun perubahan yang terjadi tidak cukup berarti. Situasi ini bersifat kompromis dan hanya menyangkut hal-hal superfisial yang memang merepresentasikan kebutuhan pemerintah akan tenaga kerja pribumi yang murah. Kebijakan penyelenggaraan sekolah rakyat bersubsidi, seperti Sekolah Angka Dua, misalnya, merupakan perubahan sikap politis penguasa kolonial dalam menanggapi desakan kepentingan kaum humanis. Namun kebijakan ini tidak mengubah substansi dari penyelenggaraan proses dan isi pendidikan itu sendiri, yang tetap saja dimaksudkan untuk menjaga kelangsungan produktivitas eksploitasi sumber daya untuk memproduksi tenaga kerja pribumi dengan kemampuan baca-tulis. Hal itu dimungkinkan karena posisi dan peran politis pelaksana pemerintaan kolonial lebih menentukan daripada posisi dan peran kaum humanis maupun kaum liberal di Belanda pada saat itu.

Selain mengembangkan sekolah-sekolah yang dibutuhkan oleh perekonomian saat itu, pemerintah kolonial Belanda juga mempertahankan posisi dan peran politis yang bersifat subordinatif atas kekuasaan. Keberadaan Departemen Pengajaran dan Ibadat merupakan representasi dari perpanjangan instansi kekuasaan. Gencarnya program penyelenggaraan sekolah rakyat bersubsidi senantiasa diimbangi dengan penyediaan kurikulum pengajaran yang seragam. Proses dan isi pendidikan ditentukan sesuai dengan kepentingan politis untuk menguasai ketrampilan dan kesadaran Bumiputra. Tidak mengherankan jika kemudian sekolah-sekolah swasta yang memiliki corak nasionalis mendapatkan tekanan dari pemerintah, karena keberadaan sekolah nasionalis semacam Taman

Siswa mengancam posisi politik pemerintah kolonial yang berusaha mempertahankan subordinasi atas daerah koloninya. Keseragaman kurikulum bukan semata-mata dimaksudkan untuk melayani kepentingan program ekonomi pemerintah, tetapi juga merupakan sebentuk penundukan atas berkembangnya nilai-nilai nasionalisme yang berkembang saat itu. Untuk itu sekolah-sekolah swasta (nasionalis) harus ditundukkan melalui apa yang disebut sebagai "Ordonansi Sekolah Liar."

Orde Baru dan Depolitisasi Pendidikan

Dengan demikian sebenarnya apa yang terjadi dalam dunia pendidikan pada masa pemerintahan kolonial dengan dunia pendidikan di masa pemerintahan Soeharto secara substansial adalah sama. Kedua pemerintahan itu bermaksud menundukkan pendidikan di bawah kekuasaannya. Oleh karena itu hubungan pendidikan dan politik kekuasaan di masa Orde Baru selayaknya ditempatkan dalam kerangka kepentingan Soeharto membangun dan mempertahankan sebuah konstruksi rejim otoriter.

Menurut Soewarsono[9] setidaknya ada dua bagian dari sejarah pengukuhan konstruksi rejim otoritarian Soeharto. Bagian pertama berlangsung sejak Orde Baru masih merupakan sebuah aliansi yang berslogan "Hancurkan Orde Lama dan tegakkan Orde Baru" sampai pada masa Pemilihan Umum yang ketiga tahun 1977. Bagian kedua ditandai dengan pengukuhan Soeharto sebagai presiden untuk ketiga kalinya.

Pada awal pemerintahan Soeharto, pendidikan masih belum dianggap sebagai posisi strategis untuk mengamankan kekuatan rejim. Kebijakan dengan nuansa politik dalam dunia pendidikan tidak nampak, kecuali dalam kasus bubarnya sekolah-sekolah yang terkait atau dikaitkan dengan PKI pada sekitar tahun 1965. Soeharto lebih mengutamakan tersedianya tenaga ahli di bidang pembangunan dan ekonomi daripada kebutuhan guru dan tenaga profesional di bidang pendidikan. Nyaris tidak ada kebijakan politik yang berpengaruh langsung pada aspek kualitas pendidikan, selain

---

[9] Soewarsono, *Edukasi di Masa Orde Baru, Sebuah Sejarah Politik Pendidikan.*

ditetapkannya penggunaan Ejaan Yang Disempurnakan (EYD) dalam pelajaran bahasa Indonesia pada tahun 1972. Putusan politis lain hanya berkaitan dengan pembangunan sarana dan prasarana sekolah yang tidak diimbangi dengan pengadaan tenaga pengajar. Waktu itu Soeharto belum melihat pendidikan, terutama pendidikan di Perguruan Tinggi, sebagai bagian dari yang membahayakan posisi politisnya. Hal itu dimungkinkan karena mahasiswa secara ideologis masih merupakan satu barisan dengan Soeharto dalam menumbangkan Presiden Soekarno serta PKI dan ormas-ormasnya.

Penindasan intelektual dalam pola hubungan subordinasi antara pendidikan dan politik kekuasaan baru efektif berlaku sesudah Soeharto berhasil mengukuhkan diri sebagai presiden untuk ketiga kalinya, tahun 1978. Praktik penindasan intelektual ini bisa jadi merupakan bentuk tindakan Soeharto dalam upaya pencarian "ideologi baru" yang mampu menopang rejimnya setelah ideologi "pembangunan sebagai panglima" terbukti tidak ampuh. Setidaknya gerakan mahasiswa yang dikenal dengan "Malari" (Malapetaka 15 Januari 1974) yang mempertanyakan arah pembangunan ekonomi dengan tema besar anti modal Jepang dinilai cukup menggoyang ideologi pembangunan. Pada tanggal 5 Januari 1970 Soeharto sempat memperingatkan para mahasiswa bahwa mereka ditunggangi oleh kelompok-kelompok politik terlarang dan beberapa orang yang berambisi untuk menduduki jabatan kepresidenan. Ia bahkan mengancam bahwa gerakan mahasiswa akan berhadapan dengan militer apabila demonstrasi diteruskan.[10] Gerakan mahasiswa kedua, yang berlangsung antara 1977-1978 dan mengarah langsung pada dirinya, ia sebut sebagai gerakan yang membahayakan kekuasaan Orde Baru.

Menguatnya gerakan mahasiwa menjadi pemicu yang seolah mengingatkan Soeharto untuk menempatkan pendidikan sebagai bagian dari alat kepentingannya. Pendidikan baik dalam proses maupun isi seolah bisa dipastikan menjadi alat untuk menundukkan sikap dan keyakinan politik para siswa. Soeharto kemudian

---

[10] Arif Budiman, "Mahasiswa Sebagai Intelegensia", dalam *Cendikiawan dan Politik*, ed. Aswab Mahasin, Ismed Natsir, LP3ES, Jakarta, 1984, hlm. 154-155.

menjalankan beberapa cara untuk menjadikan pendidikan sebagai alat kekuasaan yang efektif.[11]

Cara *pertama* adalah **pelarangan.** Pelarangan diberlakukan berkaitan dengan kegiatan-kegiatan politik, terutama bagi para mahasiswa. Pelarangan tersebut efektif sejak diberlakukannya Normalisasi Kehidupan Kampus/Badan Koordinasi Kemahasiswaan (NKK/BKK). Pemberlakukan NKK/BKK praktis mematikan kegiatan politik di kampus Perguruan Tinggi dan mendorong mahasiswa untuk segera menyelesaikan kuliahnya lalu mencari pekerjaan.[12]

Cara *kedua* adalah **penambahan muatan pelajaran ideologis.** Terutama di tingkat Perguruan Tinggi perubahan kurikulum terjadi berkaitan dengan diberlakukannya ketentuan wajib bagi setiap mahasiswa untuk mengikuti penataran Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4). Ketentuan ini diatur dalam penjelasan Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang P4. Sementara itu di tingkat Sekolah Dasar dan Menengah diberlakukan mata pelajaran wajib Pendidikan Sejarah Perjuangan Bangsa (PSPB) hasil rekayasa Menteri Pendidikan Nugroho Notosusanto. Keterangan tentang PSPB terdapat dalam Ketetapan MPR No. II/ MPR/1983 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara. Di luar pelajaran PSPB materi pelajaran dalam buku-buku lain seperti PPKN, moral dan Pancasila diisi dengan muatan ideologi kekuasaan. Dengan memberikan pelajaran-pelajaran yang sarat dengan muatan ideologis macam itu para penguasa merasa yakin bahwa setiap murid akan bersikap dan berperilaku seperti mereka. Proyek-proyek bermuatan ideologis itu tidak hanya diberlakukan pada murid-murid di sekolah, melainkan juga pada birokrasi dan militer. Sebagaimana diakui oleh Soeharto sendiri, sampai dengan Maret 1983 tidak kurang dari 1,8 juta pegawai negeri sipil, dan hampir 150.000 anggota ABRI telah mengikuti penataran P4. Di matanya, hanya pegawai negeri dan anggota ABRI yang memahami Pancasila, UUD 1945, dan

---

[11] Ibe Karyanto, "Pendidikan Sebagai Alat Kekuasaan". Makalah disajikan dalam Konferensi "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" di Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, 17-19 November 2005.

[12] Heru Nugroho, "The Political Economy of Higher Education," dalam *Social Science and Power in Indonesia,* Editor: Vedi R Hadiz dan Daniel Dhakidae, Equinox Publishing, Jakarta, 2005, hlm. 149.

GBHN-lah yang akan dapat mengemban tugas sebagai abdi negara dan abdi masyarakat dengan baik.[13] Sayang sekali bahwa hal ini kemudian menjadi kontradiktif dengan kenyataan bahwa birokrasi merupakan tempat bersarangnya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Cara *ketiga* adalah **penyeragaman.** Penyeragaman ini mencakup penyeragaman kegiatan intra-kurikuler, ekstra-kurikuler maupun atribut sekolah. Kunjungan ke tempat-tempat "sejarah" pembantaian menjadi kegiatan seragam yang wajib diikuti semua siswa di setiap sekolahan. Kegiatan Pramuka dan upacara bendera adalah kegiatan lain yang diwajibkan. Pemerintahan Soeharto pertama kali memperkenalkan kurikulum sekolah pada tahun 1968. Pada tahun 1970 Direktorat Pendidikan Tinggi mulai menyusun standar kurikulum nasional. Perguruan tinggi mulai menerapkan Mata Kuliah Dasar Umum yang berisi pelajaran-pelajaran seperti Pancasila, Agama, dan Kewiraan yang diwajibkan kepada setiap jurusan pendidikan.[14]

Cara *keempat* adalah **diskriminasi pendidikan.** Di bawah Orde Baru sistem pendidikan berlaku sedemikian rupa, sehingga banyak warga masyarakat (khususnya dari kalangan ekonomi lemah) yang sulit mendapatkan akses untuk mengenyam pendidikan. Menurut Ibe Karyanto, tidak terpenuhinya tujuan kesetaraan mendapatkan kesempatan pendidikan (*equality of educational opportunity*) bagi banyak anak bukan merupakan kegagalan yang tidak disengaja.[15] Kesulitan bagi banyak anak dari keluarga miskin untuk bisa mengikuti pendidikan, terutama di jenjang yang lebih tinggi, sengaja didiamkan untuk kepentingan seleksi tenaga kerja. Kebijakan ini dikaitkan terutama dengan kebijakan di sektor industri padat karya yang membutuhkan tenaga-tenaga terampil berkemampuan setara sekolah menengah.

---

[13] G. Dwipayana dan Ramadhan K.H, *Soeharto: Pikiran, Ucapan, dan Tindakan Saya-Otobiografi,* Citra Lamtoro Gung Persada, Jakarta, 1989, hlm. 337.

[14] Heru Nugroho, "The Political Economy of Higher Education", dalam *Social Science and Power in Indonesia,* Editor: Vedi R Hadiz dan Daniel Dhakidae, Equinox Publishing, Jakarta, 2005, hlm. 151-152.

[15] Ibe Karyanto, *op. cit.*

Cara *kelima* adalah ***screening* dan kontrol.** Cara ini biasanya diterapkan pada kegiatan "klandestin" yang dilakukan para pelajar, terutama mahasiswa. *Screening* dilakukan berkaitan dengan kemungkinan keterlibatan atau kaitan para pelajar, utamanya mahasiswa, dengan keturunan keluarga suatu partai terlarang. Sedangkan kontrol kegiatan mahasiswa dilakukan dengan menggunakan Badan Intelejen sebagai perpanjangan tangan. Kasus penculikan aktivis mahasiswa menjelang tahun 1998 merupakan gambaran yang sangat nyata dari cara *screening* dan kontrol pemerintahan Soeharto terhadap dunia pendidikan.

Dari beberapa cara yang digunakan oleh Soeharto tersebut, dapat dikatakan bahwa ideologi pendidikan Orde Baru adalah **sterilisasi pendidikan dari politik.** Pemerintahan Soeharto kemudian membungkus ideologinya dalam jargon "Pembangunan"-isme. Dengan model Pembangunan Jangka Pánjang (PJP), Orde Baru mengembangkan suatu teknokrasi dan birokrasi pendidikan, yang pada dasarnya dibuat untuk mendukung politik pembangunan berbasis minyak dan kemudian hutang. Hal ini penting, *pertama,* untuk melayani kepentingan industri menciptakan pasar tenaga kerja yang murah; *kedua,* untuk memantau potensi-potensi yang mengancam kekuasaan Orde Baru. Ide-ide kebijakan pendidikan seperti "Wajib Belajar", *"Link and Match"* dijalankan seiring dengan munculnya pelajaran PSPB, Penataran P4, dan NKK/BKK.

Setelah mendapatkan kekuasaan melalui kekuatan militer pada tahun 1965, Soeharto membutuhkan suatu stabilitas politik untuk menjalankan perekonomian. Pada tahun 1970-an Orde Baru menciptakan kelompok dan organisasi bentukan negara yang akan mendukung agenda-agenda politiknya, yaitu dengan mem-fusi-kan partai-partai yang ada menjadi tiga partai, yaitu Golkar, PPP dan PDI.[16] Golkar sebagai representasi kekuasaan Orde Baru kemudian menguasai birokrasi, termasuk di dalamnya birokrasi pendidikan. Caranya adalah dengan memasukkan korps guru sebagai anggota Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI), dan dengan sendirinya anggota Golkar. Inilah contoh bagaimana birokrasi

---

[16] Richard Robison and Vedi R Hadiz, *Reorganising Power in Indonesia: The politics of Oligarchy in an age of markets,* RoutledgeCurzon, London, 2004, hlm. 48-49.

pendidikan digunakan sebagai perpanjangan tangan negara (Orde Baru). Berkembangnya jargon KKN (Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme) merupakan perlambang dari kuatnya sistem birokrasi yang dikembangkan oleh Orde Baru.

Birokratisasi guru sebagai pegawai, termasuk sistim rekruitmennya, juga menjadi salah satu praktik otoritarianisme pendidikan.[17] Sebagaimana dituturkan oleh Suparman,[18] hubungan relasi subjektif antara guru dan murid yang saling mencerahkan dan mencerdaskan menjadi hilang. Yang tinggal adalah paradigma bahwa guru berkuasa dan murid dikuasai. Relasi ini semakin diperkuat dengan posisi guru sebagai pegawai yang harus "manut" atau mengikuti saja apa yang dimaui atasannya. Akibatnya, dalam posisinya yang dominan terhadap murid, guru juga mengalami dominasi oleh birokrasi.

Pembentukan watak birokratis korps guru terjadi juga dalam pengkotak-kotakan status antara guru PNS, guru honorer, dan guru swasta. Kepedulian untuk memperjuangkan nasib sesama guru seringkali justru mendapat protes dari kaum guru sendiri karena adanya kepentingan dan tekanan birokrasi di atasnya. Sama halnya dengan pemandulan organisasi rakyat lainnya. Ketika seorang guru mendapatkan tekanan dari pihak luar karena memperjuangkan kebebasan akademis, guru itu akan mendapat tekanan dari birokrasi, sementara organisasi guru tidak bisa melindunginya karena tidak memiliki kekuatan.

Orde Baru sendiri tidak konsisten dengan kebijakan pendidikan yang dibuatnya. Misalnya program "Wajib Belajar" yang sedianya merupakan bentuk tanggungjawab negara dalam pembiayaan pendidikan dijalankan dengan setengah hati. Pembiayaan program "Wajib Belajar" yang seharusnya menjadi tanggungjawab pemerintah tetap dilimpahkan kepada masyarakat. Hal ini tampak dalam salah satu strategi operasional dalam

---

[17] Francis Wahono, "Sistem Pendidikan: Sebuah Contoh Orgies Kekerasan". Makalah disajikan dalam Konferensi "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" di Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, 17-19 November 2005, hlm. 2-6.

[18] Lihat Suparman, dalam transkrip dari Panel Pendidikan, Konferensi "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" di Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, 17-19 November 2005.

penuntasan program Wajib Belajar Pendidikan Dasar (Wajar Dikdas) Sembilan Tahun sebagai pengerahan dan pendayagunaan seoptimal mungkin atas sumberdaya masyarakat.[19]

Rejim Orde Baru menggunakan dua pendekatan dalam mengelola pendidikan. Di satu sisi rejim itu ingin mengontrol sepenuhnya substansi dan kesadaran masyarakat melalui pendidikan, namun di sisi lain ia juga berusaha lari dari konsekuensi bahwa kalau mau mengontrol masyarakat secara penuh maka ia harus mendanai pelaksanaan pendidikan secara penuh pula. Merujuk pada Charles Lindblom, perbedaan terbesar dari satu pemerintahan dengan pemerintahan lain adalah tingkat di mana pasar menggantikan pemerintah dan pemerintah menggantikan pasar. Ketika sebuah negara mengadopsi sistem ekonomi yang sentralistis pendidikan akan berada di bawah subordinasi negara, dan negara akan membiayai pendidikan secara penuh.[20] Melihat cara Orde Baru dalam menghindari tanggungjawab ekonomi dari pilihan politik pendidikannya, menjadi tampak jelas bagaimana posisi Orde Baru dalam bidang pendidikan tidak tegas.

Akibat dari ketidaktegasan itu pada akhirnya Orde Baru dengan watak kontrolnya harus menyerah pada desakan industri pendidikan. Industri buku pelajaran adalah salah satu varian dalam industri pendidikan yang menggerogoti kontrol Orde Baru. Penerbit memiliki posisi yang sangat kuat dalam mendorong digunakannya buku-buku tertentu untuk para siswa. Jumlah institusi pendidikan swasta pun berkembang dengan pesat, melebihi institusi-institusi pendidikan milik pemerintah. Pada tahun ajaran 1996-1997 saja misalnya, jumlah Universitas Negeri di Indonesia ada 31 buah, sementara jumlah universitas swasta mencapai 264 buah.[21]

---

[19] Wardiman Djojonegoro, "Kebijakan Operasional Wajib Belajar 9 Tahun-Dalam Mengisi Pembangunan Berkesinambungan", *Prisma*, Edisi 5,1994. LP3ES, Jakarta, hlm. 18-19

[20] Heru Nugroho, *The Political Economy of Higher Education, dalam Social Science and Power in Indonesia*, Editor: Vedi R Hadiz dan Daniel Dhakidae, Equinox Publishing, Jakarta, 2005, hlm. 145

[21] Atnike Nova Sigiro, *Gagasan Sekolah Pada Pekerja Anak Sektor Informal (Studi Kasus Pada Pekerja Anak Sektor Informal di Pertokoan Megaria, Jakarta Pusat)*, Skripsi Sarjana, FISIP-UI, Depok, 2000, hlm. 33-36.

Otoritarianisme Pendidikan dan Industrialisasi Pendidikan

Selama 32 tahun Orde Baru dengan cara yang intensif berupaya mempertahankan kekuasaannya. Namun pada tahun 1998 pemerintahan Soeharto berakhir.[22] Pada penghujung masa berkuasanya, sebenarnya Soeharto masih berupaya melalukan ideologisasi melalui pendidikan, namun ternyata tidak lagi bisa berjalan secara efektif. Hal ini terutama dipengaruhi oleh praktik kekerasan Orde Baru yang semakin vulgar yang menyerang aspirasi kelompok-kelompok kelas menengah seperti mahasiswa dan intelektual. Disamping itu, beban ekonomi pemerintahan Soeharto yang korup juga telah berakibat pada ;emahnya sistem perekonomian nasional. Akibatnya ketika terjadi krisis mata uang pada tahun 1997 Soeharto tidak lagi mampu berdiri di balik politik kepatuhan yang dijalankannya dalam sistim pendidikan Indonesia.

Sistem pendidikan yang dibangun oleh Soeharto pada mulanya berhasil mengontrol masyarakat secara politik. Namun Soeharto harus berhadapan dengan kegagalan sistem pendidikannya dalam menjawab persoalan ekonomi. Pada periode 1997-1998 terdapat sekitar 4,2 juta penganggur penuh. Pada tahun 1999 jumlah itu meningkat menjadi 5,1 juta orang. Separuh dari jumlah itu adalah lulusan SLTA, dan 0,4 juta di antaranya adalah lulusan perguruan tinggi.[23]

Akhirnya, meski bukan menjadi satu-satunya faktor, salah satu motor yang mendelegitimasi kekuasaan Soeharto, sekali lagi, adalah produk dari sistem pendidikan yang diciptakannya, yaitu gerakan mahasiswa. Persoalannya sekali lagi, watak apolitis gerakan mahasiswa yang telah dibangun selama masa Orde Baru akhirnya melahirkan gerakan mahasiswa sebagai gerakan moral yang kemudian digulung oleh mesin dan aktor Orde Baru.

Tak mengherankan jika kemudian, pasca-mundurnya Soeharto, wacana perubahan pendidikan tetap tidak berpihak kepada masyarakat. Wacana pendidikan yang berkembang dalam

---

[22] Meski saat ini banyak pihak yang melihat gerakan Reformasi merupakan sebuah proses transisi yang gagal, namun setidaknya gerakan itu telah membantu upaya penggalan pemerintahan Soeharto dalam upaya mempertahankan kekuasaannya.

[23] *Ibid.*, hlm. 39.

pembahasan UU Sisdiknas, misalnya, belum berbicara tentang perlunya perubahan sistem pendidikan dengan belajar pada sistem pendidikan yang dijalankan oleh Orde Baru pada masa lalu. Wacana perubahan pendidikan, sama halnya dengan wacana pada bidang lain seperti hukum, hanya menampakkan sebuah pertarungan antara kelompok politik yang berusaha memperoleh konsolidasi politik terbesar. Anggota DPR lebih suka berdebat soal perlu tidaknya mata pelajaran agama di sekolah ketimbang memastikan agar proses pemiskinan struktural yang terjadi pasca-krisis ekonomi 1997 tidak mematikan kesempatan belajar bagi rakyat miskin.

Akibat tidak adanya kepemimpinan politik yang bisa mendorong pendidikan hingga saat ini pendidikan di Indonesia belum memiliki falsafah dan arah yang jelas. Pada akhirnya, kontrol negara yang berlebihan pada masa lalu kini justru digantikan oleh pasar. Pencabutan subsidi sektor publik guna pelunasan hutang luar negeri telah menyebabkan berkurangnya subsidi sektor pendidikan, seperti privatisasi perguruan tinggi negeri melalui perubahan statusnya menjadi Badan Hukum Milik Negara (BHMN) sehingga perguruan tinggi seperti UI, ITB, IPB, dan UGM dapat mencari sumber pendanaannya sendiri. Tanggungjawab pemerintah dalam pendanaan pendidikan tinggi sedikit-demi sedikit berkurang.[24] Sekarang ini boleh dikatakan bahwa pihak yang paling memiliki kemampuan untuk mendorong arah perubahan pendidikan di Indonesia adalah industri pendidikan dan perekonomian global. Negara mulai kehilangan perannya dalam pendidikan. Masyarakat sekali lagi diancam oleh otoritarianisme pendidikan. Hubungan antara pendidikan dan politik sedikit demi sedikit bergeser ke arah hubungan antara pendidikan dan ekonomi. Jika dulu pendidikan ditentukan oleh kepentingan politik, maka ke depan tampaknya pendidikan akan lebih banyak ditentukan oleh logika pasar.

---

[24] Heru Nugroho, *loc. cit.*, hlm. 163-164.

Bab IV

Otoritarianisme dan Pemiskinan Pedesaan

Tak dapat disangkal bahwa pembicaraan tentang pedesaan mengambil porsi sangat besar dalam *discourse* tentang kemiskinan di Indonesia. Hal ini didasarkan atas kenyataan bahwa sebagian penduduk miskin di Indonesia tidak lain adalah kelompok penduduk yang bermatapencaharian petani. Dari total penduduk miskin Indonesia yang berjumlah 37-38 juta jiwa sebanyak 68 persen adalah petani.[1] Sebagaimana dikatakan oleh Aloysius Gunadi Brata berhubung pertanian nyaris diidentikan dengan pedesaan, maka lahirlah pandangan bahwa sebagian besar penduduk miskin adalah penduduk pedesaan. Mereka ini adalah orang-orang yang yang hidup dari sektor pertanian, sebuah sektor yang sampai saat ini masih merupakan sektor utama penyerap tenaga kerja di Indonesia.[2]

Rendahnya Nilai Tukar Petani

Sementara itu kemiskinan pedesaan di Indonesia tak bisa dilepaskan dari hilangnya hak dan akses desa atas sumberdaya politik, ekonomi, sosial dan budaya yang dilakukan melalui perampasan dan penindasan yang sistematis. Desa kemudian kehilangan hak kontrol

---

[1] Sebagaimana dikatakan oleh Menteri Pertanian Anto Apriantono, *Kompas* 12 Maret 2005.

[2] Penuturan Aloysius Gunadi Brata dalam Konferensi "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" di Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, 17-19 November 2005.

dan hak distribusi atas sumber daya alamnya, sumber modal kerjanya, sumber pengetahuan dan teknologinya, yang mencakup benih padi dan ikan, palawija, pupuk, penyakit tanaman, dan lain-lain. Lebih tegasnya, yang terjadi di pedesaan ialah suatu proses pemiskinan.[3] Inilah proses yang merupakan bagian integral dari watak dan praktek otoritarian pola pembangunan Orde Baru yang berorientasi pada liberalisasi ekonomi. Ditinjau dari sudut pandang ini, pemiskinan pedesaan tidak lain merupakan warisan otoritarianisme Orde Baru itu sendiri.

Hingga kini jumlah penduduk miskin di Indonesia semakin bertambah bersamaan dengan terjadinya penghancuran ekonomi pedesaan melalui pencaplokan tanah pedesaan yang dilakukan dengan menggunakan kekerasan oleh pihak perkebunan, pertambangan, industri pariwisata, militer, serta pemerintah. Dalam kurun waktu 30 tahun (1970-2000) setidaknya terdapat 1800 kasus dengan luas pencaplokan mencapai 8,34 juta hektar lahan. Luas lahan yang dicaplok ini, jika benar demikian, sangatlah signifikan karena setara dengan 72 persen dari total luas lahan padi tahun 2005.

Penciutan lahan pertanian dalam skala yang semakin tajam ini pada gilirannya meningkatkan jumlah petani gurem, sebagai akibat dari tekanan jumlah penduduk terhadap lahan yang semakin sempit. Pada tahun 1983 persentase petani yang menguasai (memiliki atau menyewa dari pihak lain) tanah kurang dari 0,5 hektar (petani gurem) mencapai 40,8%. Sepuluh tahun kemudian, persentase ini meningkat menjadi 48,5%. Pada tahun 2003 jumlah itu meningkat menjadi 56,5%.[4]

Meningkatnya jumlah rumah tangga petani gurem juga merupakan indikasi bahwa hasil yang diperoleh dari bertani dari waktu ke waktu semakin menciut. Hal ini terlihat dari hampir tidak berubahnya Nilai Tukar Petani (NTP) yang merupakan salah satu indikator relatif tingkat kesejahteraan petani hingga saat ini seperti tampak dari tabel di bawah ini:

---

[3] Lihat Dwi Astuti, "Pedesaan: Potret Pemiskinan Yang Belum Usai". Makalah disajikan dalam Konferensi "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" di Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, 17-19 November 2005.

[4] Eko Prasetyo, *Orang Miskin Tanpa Subsidi*, Resist Book, Yogyakarta, 2005, hlm. 4.

Tabel Nilai Tukar Petani Nasional (1993 sama dengan 100)

	Indeks Nasional			Perubahan (%)	
	Juni 2004	Des 2004	Juli 2005*	Juli 2005 Thd Juli 2004	Juli 2005 Thd Des 2004
1. Indeks Harga yang diterima petani	463.66	454.44	487.33	5.11	7.24
2. Indeks Harga yang dibayar petani	438.47	450.13	474.24	8.16	5.36
3. Nilai Tukar Petani (3 sama dengan 1:2)	105.75	100.96	102.76	-2.82	1.79

* Tanpa Kalimantan Tengah, Selatan, dan Timur

Sumber: Berita Resmi Statistik No. 51/VIII/3 Oktober 2005 (www.bps.go.id) seperti dimuat dalam makalah Aloysius Gunadi Brata, *Kehancuran Ekonomi Pedesaan, Mengapa Berlanjut?*

Nilai Tukar Petani adalah angka perbandingan antara indeks harga yang diterima petani dan indeks harga yang dibayar petani dinyatakan dalam persentase. Dalam makalahnya, Aloysius Gunadi Brata, dalam satu dekade terakhir, NTP tertinggi hanya terjadi pada tahun 1998 karena adanya "rejeki" perubahan mata uang yang pesat.[5] Itu pun hanya dirasakan oleh petani yang mengusahakan perkebunan rakyat untuk komoditas ekspor. Tapi kenaikan NTP yang hanya dirasakan oleh segelintir petani ini pun tak berlangsung lama, karena secara pasti biaya produksi pertanian dan biaya konsumsi rumah tangga meningkat melebihi kenaikan harga hasil pertanian. Akibatnya NTP kembali anjlok.

Malalui laporan-laporan media massa dengan mudah kita dapatkan gambaran mengenai semakin memprihatinkannya kondisi kehidupan para petani. Lebih parah lagi, bukan hanya kalangan petani yang kehidupannya semakin memprihatinkan, melainkan juga nelayan, buruh pabrik dan para buruh migran perempuan. Kisah-kisah pilu mereka seolah tak pernah henti.

"Kami sekeluarga makan seadanya. Kalau dapat ikan kami bisa makan ikan. Tapi, lebih sering makan nasi dengan garam." Demikian ujar seorang nelayan warga Kabupaten Lebak, Provinsi Banten.[6] Sejak kenaikan harga BBM tahun 2005 lalu pendapatan ribuan nelayan yang ada di provinsi tersebut dan juga wilayah lain

---

[5] Penuturan Aloysius Gunadi Brata, *ibid.*

[6] Lihat "Mereka Terpaksa Makan Nasi Garam", *Kompas,* 13 September 2006.

di Indonesia semakin surut. Kalau toh bisa melaut, rata-rata penghasilan para nelayan itu tak lebih dari Rp.10.000, (sepuluh ribu rupiah) per hari. Dalam kondisi seperti itu hampir-hampir mereka tak bisa lagi bermimpi untuk mengusahakan pendidikan layak bagi anak-anak mereka. Mendapatkan makanan sehari-hari saja sudah sulit.

Kondisi kehidupan yang dihadapi oleh para petani gurem, nelayan, juga buruh pabrik dan buruh migran memberi gambaran konkrit tentang akibat-akibat dari kemiskinan (baca: pemiskinan) struktural pedesaan. Pertanyaannya, bagaimana menjelaskan munculnya proses pemiskinan tersebut? Bagaimana pula kemudian Orde Baru telah berhasil "mewariskan" proses pemiskinan tersebut hingga saat ini?

Ekonomi Politik Pedesaan, Masa Kolonial hingga Orde Baru

Pada jaman kolonial, akar kemiskinan struktural di pedesaan pada jaman kolonial ditandai dengan ketimpangan struktur agraria akibat liberalisasi agraria dengan diberlakukannya *Agrarische Wet* Tahun 1870.[7] Undang-Undang Agraria ini memberikan hak penguasaan tanah secara besar-besaran kepada pihak swasta asing melalui hak *erpach* dan hak konsesi sehingga sebagian besar tanah dikuasai perkebunan swasta asing sementara sebagian besar rakyat Hindia Belanda hanya memiliki sebagian kecilnya. Ketimpangan penguasaan tanah di Hindia Belanda ini dapat dilihat dari luas tanah yang dikuasai oleh *onderneming* (perkebunan) besar. Luas tanah yang dikuasai perkebunan besar di Jawa mencapai sekitar 1.250.706 hektar, sementara di luar Jawa mencapai 1.609.023 hektar. Dari luas 1,6 juta hektar di luar Jawa itu, sekitar 888.000 hektar terletak di Sumatra Timur. Jumlah terakhir ini diperkirakan merupakan 66% dari luas seluruh *onderneming* di luar Jawa, atau sekitar 30% dari luas onderneming di seluruh Hindia Belanda.

Ketimpangan penguasaan tanah tersebut menyebabkan alokasi tanah untuk tanaman pangan sangat terbatas, sehingga

---

[7] Lihat Dwi Astuti, *op. cit.*

produksi bahan pangan tidak mencukupi untuk kebutuhan pangan penduduk. Alhasil, pemerintah kolonial Belanda harus mengimpor beras dari luar negeri. Jumlah impor beras terbanyak yang dilakukan pemerintah kolonial terjadi pada tahun 1939, yakni sebesar 720.000 ton.[8]

Lebih jauh, ketimpangan penguasaan tanah mengakibatkan terjadinya ketimpangan pembagian kekayaan di Hindia Belanda. Pada tahun 1936, misalnya, penduduk pribumi yang merupakan 98% dari seluruh penduduk yang ada di Hindia Belanda hanya menguasai 20% bagian kekayaan di Hindia Belanda. Sebaliknya, orang-orang Eropa, terutama Belanda, yang proporsinya kurang dari 0,5% dari jumlah penduduk, menguasai 60% kekayaan bumi Hindia Belanda. Sisanya, sebanyak 20% kekayaan dikuasai oleh orang-orang asing lainnya yang jumlahnya kurang dari 2% dari total penduduk.

Bagaimana dengan masa setelah Kemerdekaan? Proklamasi kemerdekaan tidak dengan sendirinya membawa perubahan, khususnya dalam hal ketimpangan penguasaan tanah warisan kolonialisme Belanda. Para elit politik saat itu lebih disibukkan dengan urusan tata pemerintahan yang akan dibentuk. Berkaitan dengan tata pemerintahan yang menyangkut wilayah pedesaan, peraturan yang dibuat setelah Kemerdekaan lebih banyak mengadopsi peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda.

Lihat saja misalnya Undang-Undang pertama yang dibuat oleh Pemerintah Republik Indonesia yakni UU No.1 Tahun 1945. Undang-Undang ini berasal dari Pengumuman No.2 yang dikeluarkan oleh Badan Pekerja Komite Nasional Pusat dan antara lain mengatur perihal kedudukan desa. Banyak orang memandang Undang-Undang ini sebagai peraturan desentralisasi yang pertama setelah Kemerdekaan, dan mungkin mereka itu memang benar.[9] Meskipun demikian, bila dicermati ternyata prinsip desentralisasi ini bisa ditemukan dalam peraturan yang dibuat pemerintah kolonial atas desa-desa di Hindia Belanda. Melalui desentralisasi itu, di satu

---

[8] Lihat Dwi Astuti, *op. cit.*

[9] R. Yando Zakaria, *Abih Tandeh: Masyarakat Desa di Bawah Rezim Orde Baru*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyrakat (ELSAM), Jakarta 2000, hlm. 54.

sisi pemerintah kolonial mengakui wewenang para kepala desa untuk mengatur desa mereka sendiri, namun di sisi lain desentralisasi tersebut juga memudahkan pemerintah kolonial dalam menarik pajak dan mengerahkan kerja paksa melalui para kepala desa.

Sampai 20 tahun setelah Indonesia merdeka tidak ada peraturan khusus yang mengatur tentang desa secara menyeluruh yang dibuat oleh pemerintah, sehingga IGO (Indlandsche Gemeente Ordonantie) terus berlaku. Dalam kurun waktu tersebut peraturan yang dibuat cenderung bersifat parsial, seperti misalnya menyangkut soal pemilihan kepala desa.[10] Meskipun demikian, perlu digarisbawahi di sini bahwa adopsi atas peraturan milik pemerintahan kolonial tersebut sekaligus juga berarti bahwa pemerintah Indonesia masa itu tetap memberi pengakuan atas keunikan berbagai satuan sosial masyarakat yang disebut desa. Misalnya istilah yang berbeda di setiap wilayah tetap dipertahankan yakni desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Hal lain adalah tetap diakuinya wilayah-wilayah tersebut sebagai daerah otonom atau yang kemudian dikenal dengan sebutan daerah tingkat III,[11] berikut berbagai institusi lokal yang lahir dari inisiatif masyarakat di wilayah-wilayah itu.

Sementara itu, disahkannya UU Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960 perlu dilihat sebagai langkah maju yang berhasil diraih oleh beberapa kelompok masyarakat khususnya kekuatan kiri di Indonesia yang memperjuangkan perubahan struktur kepemilikan tanah. UUPA antara lain mengatur sistem kepemilikan tanah yang menjadi obyek *land-reform* dan batas maksimal luas kepemilikan tanah untuk setiap keluarga. Sejalan dengan keluarnya UUPA tahun 1960, lima tahun kemudian Pemerintah mensahkan pula UU No.19

---

[10] Myrna A. Safitri, *Desa, Institusi Lokal dan Pengelolaan Hutan*, ELSAM, Jakarta, 2000, hlm. 12. IGO (Inlandsche Gemeente Ordonantie) merupakan ordonansi yang khusus dibuat oleh Pemerintah Hindia Belanda untuk mengatur desa. Ordonansi ini merupakan penjabaran dari Pasal 71 Regerings Reglement (RR) atau peraturan pokok yang mengatur tentang pemerintahan di Hindia Belanda. RR dibuat pada tahun 1854. Sedangkan penjabaran Pasal 71 RR berupa IGO tadi baru dibuat 52 tahun kemudian.

[11] *Ibid.*, hlm. 14.

tahun 1965 tentang Desapraja.[12] Bisa dibilang Undang-Undang ini memperkuat langkah *landreform,* sebab di dalamnya diatur pula secara rinci alokasi penggunaan tanah dan sumberdaya alam untuk desa.[13]

Namun demikian upaya untuk menata struktur penguasaan agraria ini gagal di tengah jalan setelah pengambilalihan kekuasaan dari tangan Presiden Soekarno ke Jenderal Soeharto Tahun 1966. Program landreform hanya berhasil mencakup 9% dari total tanah yang harus diredistribusikan, dan hanya 12% rumahtangga buruh tani dan petani gurem yang berhasil memperoleh tanah.

Di bawah kekuasaan Soeharto yang mengklaim fase kepemimpinannya sebagai masa Orde Baru, terjadi perubahan amat drastis dalam kehidupan ekonomi dan politik di Indonesia. Perubahan drastis ini dilakukan di atas jalan kekerasan berupa pembantaian dan pemenjaraan tanpa pengadilan terhadap lebih dari satu juta orang Indonesia yang dianggap pendukung Soekarno dan terutama terhadap mereka yang dicap sebagai anggota atau simpatisan PKI dan organisasi-organisasi lain yang berhubungan dengan partai tersebut. Pembantaian massal yang dilakukan oleh Orde Baru kira-kira dua minggu setelah peristiwa 1 Oktober 1965 merupakan penanda utama dari watak dan praktek otoritarianisme Orde Baru. Cara-cara kekerasan juga menjadi penopang utama di atas mana seluruh kebijakan ekonomi dan politik Orde Baru kemudian berjalan.

Segera setelah berkuasa, Orde Baru membekukan beberapa produk perundang-undangan yang dibuat sebelum 1966, termasuk UU No.19 Tahun 1965 tentang Desapraja dengan mengeluarkan UU No.6 tahun 1969. Sebelum membekukan beberapa produk perundang-undangan itu, Orde Baru telah menelurkan produk

---

[12] Undang-Undang ini memberikan dasar dan isi Desapraja secara hukum yang berarti kesatuan masyrakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya dan berhak mengurus rumahtangganya sendiri, memilih penguasanya, dan memiliki harta benda sendiri. Lihat *Abih Tandeh,* hlm. 61.

[13] Pengaturan alokasi tersebut ialah: tanah peguron yaitu untuk membiayai guru di desa, tanah titisoro untuk biaya sosial atau sumbangan untuk fakir miskin, tanah sengekeran untuk lahan konservasi, tanah pangon untuk pelayanan umum seperti tempat bermain anak-anak dan memelihara binatang, tanah segahan untuk advokasi seperti biaya lobi dan sebagainya, serta tanah pecaton untuk honor para pengurus desa. Lihat Dwi Astuti, *op. cit.*

perundang-undangannya yang pertama, yakni UU No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Undang-Undang ini menjadi pintu masuk bagi investor asing untuk beroperasi dan menguasai seluruh sektor penting sumberdaya alam dan perekonomian Indonesia.

Implikasi politik dari pembekuan UU No.19 Tahun 1965 tentang Desapraja antara lain ialah terjadinya kekosongan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Bahkan sebenarnya sejak Soeharto berkuasa tahun 1966, di beberapa tempat tidak ada lagi pemilihan kepala desa. Sebaliknya posisi kepala desa banyak dialihkan kepada para pensiunan maupun perwira ABRI yang masih aktif. Sebagian berasal dari luar desa dan mempraktekkan pola kepemimpinan yang otoriter. Orde Baru juga menebar informan di tengah rakyat desa yang bertugas memecah-belah dan menakut-nakuti rakyat.[14] Kehidupan politik di pedesaan menjadi panggung kecil namun efektif dari politik teror yang dijalankan oleh negara Orde Baru. Mereka yang mencoba menentang akan menanggung resiko dituduh sebagai penghambat pembangunan bahkan bisa jadi mendapat cap sebagai sisa simpatisan PKI. Dengan membungkam para penentang tersebut Orde Baru sekaligus menjalankan depolitisasi desa, misalnya dengan cara menggaungkan semboyan "Pembangunan Yes, Politik No!"

Di tengah implikasi politik yang seperti itu, tanah-tanah desa pun kemudian beralih kepemilikannya kepada elit desa bahkan menjadi milik Soeharto sendiri beserta kroni-kroninya. Contohnya adalah apa yang terjadi di Tapos, Desa Cibedug, Kabupaten Bogor, Jawa Barat. Pada tahun 1971 PT. Rejo Sari Bumi milik anak-anak Soeharto merampas tanah petani di Desa Cibedug dan desa-desa lain di sekitarnya untuk dijadikan lahan peternakan modern (*ranch*). Perampasan tersebut dilakukan Soeharto dengan mengerahkan seluruh aparat negara, mulai dari Menteri, Gubernur hingga Kepala Desa dengan dukungan penuh dari aparat militer. Para petani pemilik tanah di Tapos mengalami intimidasi berupa ancaman hingga kekerasan fisik yang kemudian berlanjut dengan hilangnya tanah yang merupakan alat produksi mereka. Setelah perampasan tersebut, kehidupan mereka yang semula makmur berubah menjadi

---

[14] Pemandangan umum Fraksi PDI seperti dikutip dalam *Abih Tandeh*, hlm. 64-65.

miskin.[15] Di lahan peternakan modern ini Soeharto kemudian memelihara sapi-sapi jenis unggul yang diimpor dari Australia sambil mempraktekkan teknik persilangan modern dengan jenis sapi lokal untuk mendapatkan bibit sapi unggul. Seluruh impian Soeharto akan peternakan dan pertanian modern seolah hendak ditumpahkannya di Tapos ini. Tapos juga menjadi tempat favorit bagi Soeharto untuk menunjukkan dirinya sebagai pemimpin yang seolah-olah sangat peduli pada pembangunan pertanian di Indonesia, sambil menyembunyikan praktek perampasan dan kekerasan yang menopang "kepedulian"-nya itu.

Pencaplokan tanah desa dengan kekerasan terus berlanjut sepanjang kekuasaan Soeharto. Pola otoritarianisme ini bisa kita jumpai misalnya dalam kasus perampasan tanah rakyat untuk lapangan golf di Desa Cimacan, Cianjur, Jawa Barat yang hampir bersamaan dengan terjadinya kasus Kedung Ombo. Banyak lagi kasus perampasan tanah petani yang bisa disebutkan, antara lain kasus Jenggawah, Badega, Lampung, serta berbagai kasus lain di luar Pulau Jawa.

Praktek perampasan yang berbarengan dengan langkah depolitisasi desa kemudian diperkuat dengan keluarnya UU No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa sebagai pengganti UU No.19 Tahun 1965 tentang Desapraja. Lewat Undang-Undang ini hak dan kewajiban seluruh desa di Indonesia diatur sama dan seragam. Desa sama sekali tidak mempunyai kedudukan untuk mengatur urusan dan kepentingannya sendiri.[16] Lewat UU ini Pemerintah Pusat memberangus seluruh hak dan kewenangan desa sehingga desa tidak lagi memiliki kewenangan politik, sosial, ekonomi dan budaya. Sebelum keluarnya UU No.5 Tahun 1979 itu telah terbit UU No.5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah yang menurut Daddi Heryono Gunawan lebih bertujuan untuk menjaga kestabilan politik dan kesatuan bangsa.[17]

---

[15] Dianto Bachriadi dan Anton Lucas, *Merampas Tanah Rakyat: Kasus Tapos dan Cimacan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta 2001, hlm. 1-14.

[16] Sebagaimana diungkapkan oleh Daddi Heryono Gunawan dalam Konferensi "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" di Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, 17-19 November 2005.

[17] Daddi, *Ibid*.

Di samping itu selama masa dua puluh tahun berlakunya UU No.5 Tahun 1979 beserta berbagai peraturan pelaksanaannya, UU ini telah sukses menjalankan misi penyeragaman desa. Namun bersamaan dengan kesuksesan itu, tidak terbilang banyaknya institusi lokal yang hancur dan tertutup peluang pengembangannya.[18] Dengan begitu dapat dikatakan bahwa agenda utama dari UU No.5 Tahun 1979 ini ialah, pertama, depolitisasi desa melalui penyeragaman. Kedua, penghancuran institusi lokal berikut berbagai hak-hak dasar (mencakup hak-hak sipil dan politik serta hak-hak ekonomi, sosial dan budaya) yang dimiliki oleh warga komunitas desa. Dari sudut pandang ini, UU No.5 Tahun 1979 tidak lain merupakan salah satu perangkat utama Orde Baru dalam menjalankan perekonomian Indonesia ke arah liberalisasi yang kemudian secara sistematis memiskinkan kehidupan masyarakat desa.

Pemiskinan ala Revolusi Hijau

Pemiskinan pedesaan semakin mendalam dan meluas dampaknya dengan dicanangkannya program intensifikasi pertanian yang kemudian lebih dikenal sebagai "Revolusi Hijau". Gagasan intensifikasi pertanian ini sebenarnya telah dirintis oleh Institut Pertanian Bogor pada awal tahun 1960-an melalui kerjasama penelitian bibit unggul dengan The International Rice Research Institute (IRRI) yang berbasis di Filipina. Tujuan dari Revolusi Hijau adalah meningkatkan produksi pangan secara nasional sementara pendistribusian hasil-hasil dari pertumbuhan di bidang pangan tetap diserahkan kepada mekanisme pasar. Program ini mencakup penyediaan bibit unggul, pestisida pemberantas hama, pupuk kimia, dan perbaikan sarana irigasi, serta penyediaan perlengkapan teknologi pertanian. Sementara di tingkat kelembagaan dibentuk Bimbingan Massal (Bimas) dan di tingkat distribusi dibentuk Badan Usaha Unit Desa (BUUD) yang apabila dinilai berhasil baik ditingkatkan menjadi Koperasi Unit Desa (KUD).

---

[18] Tentang tinjauan kritis terhadap UU No. 5 Tahun 1979 lihat Myrna A. Safitri, *op cit.*, hlm. 19-34.

Berbagai sarana penunjang Revolusi Hijau seperti bibit unggul, pestisida pemberantas hama dan pupuk kimia serta teknologi pertanian menjadi lebih mudah tersedia dengan dibukanya investasi asing melalui UU PMA tahun 1967. Perusahaan-perusahaan asing inilah yang menjadi pemasok sarana bagi program Revolusi Hijau, mulai dari bibit unggul hingga teknologi pertanian. Pada awal program, bibit didapatkan dari IRRI, pupuk kimia dan pestisida dipasok dari CIBA, sebuah perusahaan kimia dari Jerman, sedangkan peralatan teknologi pertanian diimpor terutama dari Jepang. Sementara itu dukungan kelembagaan berupa Bimas ditujukan untuk mengatur pemberian kredit (natura) untuk pupuk buatan (kimia), obat-obatan (pestisida pembasmi hama), bibit unggul dan biaya hidup petani (tunai) untuk semusim *(cost of living)*.[19]

Dalam jangka pendek Revolusi Hijau berhasil meningkatkan produksi beras secara nasional dan mengubah negara Indonesia dari semula sebagai pengimpor beras terbesar di tahun 1970-an menjadi negeri berswasembada beras pada tahun 1984. Tahun 1970, produksi beras di Indonesia hanya sekitar 7805 metrik ton. Tahun 1983 produksi ini meningkat menjadi 15.105 metrik ton.[20] Namun, masalahnya, Revolusi Hijau juga membawa implikasi yang merugikan petani, terutama petani miskin. Program ini dapat menguntungkan petani kaya lebih cepat dibandingkan petani miskin melalui polarisasi penguasaan tanah. Tanpa harus mengubah pola pemilikan tanah, petani kaya dapat menyewa lebih banyak tanah dari petani kecil. Pola ini (patron-klien) berpengaruh besar dalam hal penerimaan dan pengambilan kredit. Petani kecil sering menjadi tergantung kepada petani besar terutama karena adanya hubungan hutang-piutang. Jadi, walaupun produksi pangan meningkat, pembagian keuntungannya jauh dari merata.

Sebagai penunjang revolusi hijau, sistem irigasi sangat menentukan dan usaha pemerintah untuk merehabilitasi pengairan di Indonesia berhasil baik.[21] Namun di beberapa tempat, sistem

---

[19] Sediono M. P. Tjondronegoro, *Revolusi Hijau dan Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa*, Prisma 2, 1990.

[20] Anne Booth, *Agricultural Development in Indonesia*, Wellington, Allen & Unwin: 1980, sebagaimana dikutip dalam L. Trijono, *Negara dan Petani di Masa Orde Baru: Politik Pertanian dan Respon Petani di Indonesia*, Prisma 12, Desember 1994.

[21] Sediono M. P. Tjondronegoro, *op. cit.*, hlm. 7 dan 10.

irigasi yang dibangun bersamaan dengan revolusi hijau justru menghancurkan pola pengairan yang sudah bertahun-tahun dikembangkan oleh petani setempat.

Perhatian khusus perlu diberikan kepada nasib yang dialami oleh buruh tani perempuan. Jenis bibit yang ditanam dan teknologi pertanian yang diperkenalkan dalam revolusi hijau telah menyingkirkan mereka dari kerja di bidang pertanian sekaligus dari desa tempat mereka tinggal. (Lihat tulisan di boks: *Terusir oleh Revolusi Hijau*)

Di bidang lingkungan, Revolusi Hijau melahirkan dampak serius berupa pencemaran air dan udara akibat bahan-bahan kimia di dalam pupuk dan pestisida yang dipakai untuk mengolah tanah pertanian dan merawat tanaman padi. Di samping itu, tanah yang bertahun-tahun mendapat input pupuk kimia akan berubah menjadi keras. Intinya, teknologi pertanian yang diperkenalkan dalam revolusi hijau jauh dari prinsip ramah lingkungan serta menghancurkan keanekaragaman hayati. Lebih jauh, keahlian dan pengetahuan petani dalam budi daya pangan secara berkelanjutan telah direnggut paksa oleh industri pertanian. Input pertanian yang berasal dari luar ini juga telah menggiring petani kepada jeratan hutang di warung saprotan dan KUD.

Dalam Tuntunan Lembaga Keuangan Internasional

Pertumbuhan produksi pertanian memang berhasil dicapai lewat Revolusi Hijau. Namun, pendistribusian produk pertanian tetap diserahkan kepada mekanisme pasar. Salah satu penjaga berlangsungnya mekanisme pasar ini adalah lembaga-lembaga keuangan internasional seperti Asian Development Bank (ADB), International Monetary Fund (IMF), dan World Bank. Mereka mendikte pemerintah Indonesia dalam membuat peraturan-peraturan yang menjaga berlangsungnya mekanisme pasar bebas. Salah satu fondasi yang dipersyaratkan lembaga-lembaga ini adalah program penyesuaian struktural (SAP: *Structural Adjustment Programs*) sebagai syarat berhutang kepada mereka. Dalam SAP tersebut, terdapat tiga prinsip dasar, yaitu deregulasi, liberalisasi, dan privatisasi dengan lima pilar utama yang terdiri dari:

1. memotong anggaran kesehatan, pendidikan, dan anggaran kesejahteraan lainnya.
2. membuka pasar impor seluas-luasnya dan menghilangkan hambatan investasi asing.
3. memprivatisasi perusahaan negara.
4. devaluasi mata uang agar ekspor lebih kompetitif.
5. memotong upah untuk melancarkan mobilitas modal lokal dan asing.[22]

Kebijakan membuka pasar impor seluas-luasnya mengubah status Indonesia dari negeri berswasembada beras kembali menjadi negeri pengimpor beras terbesar di dunia. Pada tahun 1998, pemerintah mengimpor 5,7 juta ton dan 4,1 juta ton pada tahun berikutnya. Sedangkan pada tahun 2000, menurut FAO, Indonesia mengimpor 3 juta ton beras. Sementara itu, laporan dari Sekretariat WTO menyebutkan bahwa Indonesia menjadi pengimpor beras terbesar di dunia dengan jumlah 4,8 juta ton dengan rata-rata impor per tahunnya sebesar 3,2 juta ton. Ini berarti, 10% beras yang beredar di pasar dunia, dikonsumsi oleh Indonesia. Hal ini dengan sendirinya memukul petani-petani di dalam negeri karena harga yang mereka tawarkan tidak mampu bersaing dengan beras impor. Sementara itu, impor produk pertanian lainnya seperti gandum, kedelai, jagung, daging, telur, buah-buahan, dan pangan olahan lainnya terus meningkat. Akibatnya, petani-petani lokal ibarat hidup segan mati tak mau karena kalah bersaing. Banyak dari mereka yang membiarkan hasil pertaniannya membusuk di ladang karena harga jual yang sangat rendah di pasaran.

Privatisasi perusahaan negara pada akhirnya mengorbankan hak rakyat banyak untuk mendapatkan pelayanan memadai dari negara, mulai dari semakin tingginya biaya pendidikan, kesehatan, hingga akses untuk mendapatkan air bersih yang semakin mahal. Tak lebih dari lima tahun sebelumnya, masyarakat masih dengan mudah mendapatkan air bersih dari lingkungan di sekitar mereka. Kini situasi sudah jauh berubah. Berbagai perusahaan air minum swasta berebut mematok sumber-sumber air di pegunungan menjadi

---

[22] Dwi Astuti, *op. cit.*

ladang bisnis mereka. Masyarakat pun harus tunduk pada keinginan pasar yang merupakan hasil tuntunan lembaga keuangan internasional untuk melakukan privatisasi sumber air. Di samping itu sumber air bagi petani semakin berkurang dan mahal. Air bukan lagi hak setiap warga negara melainkan komoditi yang harganya ditentukan oleh perhitungan ekonomi semata.

Pemotongan upah diterjemahkan ke dalam politik pengupahan di setiap propinsi lewat mekanisme Upah Minimum Regional (UMR). Masalahnya, UMR tidak pernah mencukupi untuk pemenuhan kebutuhan fisik minimum para buruh. Rancangan Undang-Undang Perburuhan yang baru pun belum selesai dibahas meskipun tampak ada janji dari pemerintah untuk mengakomodir kepentingan para buruh. Apakah janji tersebut akan direalisir? Dalam konteks kebijakan ekonomi yang dituntun oleh persyaratan lembaga keuangan internasional hampir mustahil bagi para buruh untuk berharap adanya perubahan dalam politik pengupahan pemerintah. Bagi masyarakat desa yang mencoba keluar dari pekerjaan di sektor pertanian, kondisi ini semakin mempersempit ruang gerak mereka untuk bertahan hidup, apalagi mengupayakan kehidupan yang layak.

Bungkus Baru Otoritarianisme Orde Baru

Harapan akan terjadinya perubahan sosial seiring dengan lengsernya Soeharto tinggal harapan. Bahkan semakin jauh kemungkinan perubahan akan terwujud. Hal itu terbukti dengan tidak berubahnya orientasi kebijakan ekonomi rezim pasca-Soeharto. Yang terjadi adalah penegasan agenda liberalisasi ekonomi Indonesia. Misalnya, saat ini tengah dilakukan revisi, yang sebenarnya lebih tepat disebut revitalisasi, Undang-Undang Penanaman Modal Asing. Materi yang sedang dibahas mencakup: (1) pemerintah tidak dapat melakukan nasionalisasi aset asing; (2) bila terjadi pengambilalihan aset asing, pemerintah harus membayar ganti rugi secara keseluruhan; (3) bila pemerintah tidak bersedia membayar ganti rugi, maka perusahaan dapat melakukan arbitrase internasional.

Implikasinya, jika revisi yang berbau revitalisasi ini terwujud, maka ketergantungan terhadap modal asing akan semakin besar. Di samping itu, UU PMA yang baru nanti akan memberi ruang

yang lebih besar bagi modal asing untuk beroperasi dan mendominasi serta mendikte arah ekonomi Indonesia. Implikasi lain adalah represi negara akan semakin kuat menindas upaya-upaya perlawanan yang dilakukan oleh rakyat terhadap keberadaan modal asing di Indonesia.[23]

Salah satu tuntutan reformasi setelah Soeharto lengser adalah desentralisasi pemerintahan daerah. Tuntutan tersebut terwujud dalam pemberlakuan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Menurut Daddi, Undang-Undang ini menempatkan desa sebagai satu kesatuan wilayah hukum dengan kedudukan yang kuat. Misalnya, desa mempunyai kewenangan untuk memilih legislatif di tingkat desa yang langsung dipilih masyarakat desa. Pemilihan Kepala Desa juga lepas dari campur tangan Camat dan Bupati, tidak seperti yang terjadi pada periode Soeharto. Tetapi UU ini kemudian diamandemen menjadi UU No.32 tahun 1999 yang oleh beberapa kalangan dianggap sebagai kemunduran. Misalnya, kata perwakilan yang sebelumnya dicantumkan dalam UU No. 22 diubah menjadi permusyawaratan. Dengan konsep permusyawaratan pemilihan kepala desa tidak dilakukan secara langsung oleh masyarakat desa lagi tetapi oleh musyawarah perwakilan. Selain itu dalam UU no. 32 tidak disebutkan secara eksplisit bahwa desa mempunyai kedudukan otonom dalam definisi yang jelas. Desa diberi kedudukan yang kuat tapi desa tidak diberikan satu aturan yang jelas dan terperinci.

Masalah yang lebih penting lagi adalah otonomi daerah membuka ruang relokasi "pemain utama" lama dari pusat ke daerah. Pemain utama yang dimaksud di sini adalah mereka yang menguasai akses kepada sumber-sumber daya alam dan mereka yang diuntungkan oleh kebijakan ekonomi dan politik Orde Baru. Mereka memanfaatkan ruang otonomi daerah untuk menempati posisi-posisi

---

[23] Kepolisian Kota Besar Barelang, Kepulauan Riau, berkukuh melarang rencana demonstrasi organisasi non-pemerintah (NGO) sedunia di Batam pada 14 – 20 September 2006. Aksi ini berkaitan dengan Sidang IMF dan World Bank di Singapura pada saat yang sama. (*Koran Tempo*, 11 September 2006). Pada awalnya, organisasi INFID yang mempelopori rencana demonstrasi tersebut berniat untuk tetap menggelar demonstrasi. Namun, kemudian muncul pernyataan dari NGO tersebut bahwa mereka hanya akan menyelenggarakan seminar dan workshop pada tanggal yang sama.

strategis sebagai gubernur, bupati, anggota DPR dan DPRD. Contoh kongkrit, kekayaan yang dimiliki oleh "pemain lama" yang diumumkan ke publik saat mencalonkan diri untuk menempati posisi strategis tersebut sedikitnya berjumlah ratusan juta rupiah, bahkan ada yang mencapai puluhan milyar rupiah. Kekayaan yang mereka miliki saat ini adalah hasil dari akses mereka terhadap sumber daya alam dan keuntungan yang dapat mereka raih melalui kebijakan ekonomi dan politik Orde Baru. Dari kenyataan yang ada, ketika mereka menjabat posisi strategis di daerah, kekayaan mereka semakin bertambah. Otonomi Daerah juga memungkinkan mereka untuk mengelola sumber daya alam di wilayah mereka secara lebih leluasa tanpa banyak campur tangan pemerintah pusat lagi.

Praktek otoritarianisme Orde Baru melahirkan pemiskinan pedesaan. Penopang utamanya adalah cara kekerasan dan depolitisasi desa yang dipraktekan sejak lahirnya Orde Baru di bawah kekuasaan Jendral Soeharto. Dengan dasar praktek kekerasan dan depolitisasi ini, pembangunan yang dijalankan Orde Baru mempunyai target utama berupa pertumbuhan ekonomi yang antara lain dicapai lewat program Revolusi Hijau. Tetapi pendistribusian hasil-hasil pertumbuhan ekonomi tersebut diserahkan kepada mekanisme pasar bebas yang menjadi orientasi kebijakan ekonomi Orde Baru. Pelaksanaan mekanisme pasar bebas dikomandani oleh lembaga-lembaga keuangan internasional dan kekuatan modal asing. Amanat UUD 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, tanah, dan segala isinya, dikuasai oleh negara bagi kepentingan rakyat banyak, tidak dapat terwujud dalam mekanisme pasar bebas. Sebaliknya, yang terjadi adalah eksploitasi atas berbagai sumber daya alam demi kepentingan akumulasi modal. Yang dialami oleh rakyat kebanyakan adalah pemiskinan struktural dan sistematis dari waktu ke waktu.

Perlawanan yang dilakukan rakyat hingga saat ini masih sebatas tindakan sporadis dan terbatas pada upaya merebut kembali alat produksi, terutama tanah, dalam bentuk praktek *reclaiming*. Agenda perlawanan di wilayah distribusi hasil pertumbuhan belum solid. Sebenarnya perlawanan di wilayah distribusi pernah dilakukan yakni melalui pembentukan koperasi pengadaan bahan kebutuhan pokok ketika terjadi krisis ekonomi tahun 1997. Dalam waktu relatif

singkat, gerakan distribusi alternatif yang memperpendek rantai distribusi dari produsen ke konsumen menunjukkan hasil positif. Sayangnya, gerakan ini tidak dapat menjaga intensitas dan konsistensi. Lengsernya Soeharto tidak sepenuhnya dapat dimanfaatkan oleh gerakan ini untuk memperluas dan mempertajam agenda perlawanan di wilayah distribusi, apalagi merambah ke wilayah konsumsi alternatif.

Warisan otoritarianisme Orde Baru berupa pemiskinan pedesaan mendapat panggung baru melalui revitalisasi pilar-pilar praktek ekonomi liberal dan kebijakan Otonomi Daerah yang memungkinkan relokasi pemain utama dari pusat ke daerah.

Terusir oleh Revolusi Hijau dan Konflik Agraria

Menurut sebuah survei, pada tahun 1970 setiap kali panen, satu hektar sawah di desa-desa di pulau Jawa memerlukan 200 hingga 500 buruh tani perempuan sebagai tenaga pemanen padi dengan menggunakan sistem *bawon* (bagi hasil). Tujuh belas tahun kemudian ketika desa-desa itu disurvei kembali, untuk sekali panen cukup mengupah 10 sampai 20 buruh tani pria dengan sabit. Inilah akibat "Revolusi Hijau" yang menimpa buruh tani perempuan. Mereka kehilangan mata pencaharian utamanya. Setelah Revolusi Hijau para buruh tani perempuan tidak dapat lagi bekerja memanen padi menggunakan ani-ani kerena jenis tanaman padi yang tumbuh dari bibit Revolusi Hijau hanya bisa dipanen dengan menggunakan sabit yang umumnya digunakan oleh buruh tani laki-laki.

Di samping itu, teknologi pertanian yang dikembangkan bersamaan dengan pelaksanaan Revolusi Hijau seperti penggunaan mesin penggiling padi telah menyingkirkan buruh tani perempuan dari pekerjaan memisahkan biji-biji padi, menebah biji, dan menumbuk biji padi secara manual dengan tangan. Termasuk juga tersingkirnya perempuan petani dari pekerjaan memilih dan merawat bibit, menanam, memanen, dan mengolah pangan yang digantikan oleh bibit buatan pabrik dan teknologi pertanian lainnya yang tak bisa diakses perempuan petani.

Tak ada jalan lain bagi masyarakat pedesaan, khususnya perempuan petani yang tergusur dari pertanian, kecuali mencari nafkah ke kota atau ke luar negeri. Sejak periode awal Revolusi Hijau hingga kini, migrasi tenaga kerja perempuan ke luar negeri terjadi dalam jumlah besar. Bekerja sebagai buruh migran yang terpaksa mereka lakukan,

dalam kenyataannya mempunyai resiko tersendiri yang boleh jadi tak terbayangkan sebelumnya oleh para mantan buruh tani perempuan itu. Tak kurang dari pemukulan, penyiksaan, pemerkosaan hingga kematian harus mereka hadapi. Banyak dari buruh migran itu yang, meskipun telah bekerja berbulan-bulan, tidak mendapatkan gaji sepeserpun. Sebagian dari mereka bungkam dan sebagian lagi berusaha melawan dengan cara yang paling akhir yang mereka dapat lakukan, yaitu membunuh si majikan penyiksa mereka. Akibatnya, mereka harus berhadapan dengan hukuman mati di negeri orang.

Yang mengejutkan, menurut Wahyu Susilo, salah satu pemakalah dalam konferensi, dari hampir 20 buruh migran yang saat ini menghadapi ancaman hukuman mati, mayoritas berasal dari daerah-daerah yang mengalami konflik atau sengketa agraria.[1] Misalnya dari wilayah penggusuran waduk Kedung Ombo di Boyolali, daerah konflik agraria Jenggawah, wilayah konflik perebutan tanah Taman Nasional Jember. Ada juga yang berasal dari pulau Panggung, Lampung, di samping dari daerah perbatasan Ngawi dan Magetan yang mengalami konflik agraria perebutan tanah rakyat versus Perhutani. Contoh terakhir adalah kasus ancaman hukuman mati terhadap buruh migran di Malaysia yang berasal dari daerah konflik proyek pembebasan tanah untuk airport di Lombok Tengah, Nusa Tenggara Barat.

Lebih jauh, Revolusi Hijau telah mengakibatkan anak-anak dari para buruh tani terpaksa bekerja menjadi pembantu rumah tangga di kota, bahkan banyak pula yang menjadi pekerja seks komersial. Rata-rata umur mereka masih belasan tahun. Ironisnya, kebanyakan mereka berasal dari daerah Karawang dan Indramayu yang dulu dikenal sebagai daerah lumbung padi di Jawa.

[24] Sebagaimana diungkapkan oleh Wahyu Susilo, salah seorang pemakalah dalam Konferensi "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" di Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, 17-19 November 2005.

Bab V

Otoritarianisme dalam Bidang Agraria

Istilah "agraria" biasanya disamakan dengan pengertian sumber daya alam. Dalam pengertian itu agraria mencakup seluruh bentang alam (*resources system/resources stock*), termasuk ruang publik dalam skala luas maupun daya-daya alam yang ada di dalamnya, serta seluruh komoditi yang dihasilkannya (*resources flow*).[1] Termasuk di situ adalah hutan, laut, tanah, dan berbagai bahan tambang yang terdapat di dalamnya. Meskipun demikian, tanpa bermaksud menyerderhanakan maknanya, pengertian agraria yang mau dibahas dalam bab ini lebih difokuskan pada masalah tanah itu sendiri, meskipun selalu tanah dalam kaitannya dengan konsep agraria secara umum.

Konflik Pengelolaan Agraria

Sejak disadari bahwa agraria mempunyai nilai ekonomi yang tinggi dan sangat berharga, dari jaman ke jaman agraria telah menjadi

[1] Pengertian sumber daya alam ini dikutip dari Hariadi Kartodihardjo, "Perusakan Sumberdaya Alam (SDA): Penyimpangan Pengelolaan dan Masalah di Baliknya". Makalah disampaikan dalam Konferensi "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia", diselenggarakan Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), PUSdEP Universitas Sanata Dharma, dan Institut Sejarah Sosial Indonesia (ISSI), 17-19 November 2005, di Universitas Sanata Dharma, Yogyakarta.

sumber sengketa yang seringkali berujung pada konflik. Di Indonesia sendiri, berdasarkan catatan Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA), sejak tahun 1970 hingga 2001 telah terjadi kasus-kasus agraria yang tersebar di 2.834 desa/kelurahan dan 1.355 kecamatan di 286 kabupaten/kota. Luas tanah yang disengketakan tidak kurang dari 10.892.203 hektar dan mengorbankan setidaknya 1.189.482 KK.[2] Konflik yang paling tinggi intensitasnya terjadi di sektor perkebunan besar (344 kasus), disusul pembangunan sarana umum dan fasilitas perkotaan (243 kasus), perumahan dan kota baru (233 kasus), kawasan hutan produksi (141 kasus), kawasan industri dan pabrik (115 kasus), bendungan dan sarana pengairan (77 kasus), sarana wisata (73 kasus), pertambangan besar (53 kasus), dan sarana militer (47 kasus).[3]

Banyaknya kasus macam itu menunjukkan adanya sesuatu yang keliru dalam pengurusan agraria di negeri ini. Negara tampak lebih senang memfasilitasi kepentingan para pemodal ketimbang memperjuangkan kesejehateraan rakyat. Akibatnya, terjadi ketimpangan dalam penguasaan tanah, sehingga, berdasarkan perbandingan hasil empat kali Sensus Pertanian (SP), jumlah rata-rata penguasaan tanah oleh petani di Indonesia terus menurun. Dari 1,05 hektar di tahun 1963 luas rata-rata pemilikan tanah turun menjadi 0,99 hektar di tahun 1973, lalu turun lagi menjadi 0,90 hektar (1983), dan bahkan turun menjadi 0,81 hektar pada tahun 1993 (Bachriadi dan Wiradi, 2003).[4]

Sementara itu, di sektor kehutanan, hingga 1998, menurut catatan Menteri Kehutanan dan Perkebunan, ada sekitar 500 buah HPH yang beroperasi di sekitar 55 juta hektar hutan produktif di Indonesia. Menurut catatan PDBI, sampai tahun 1994 ada 20 kelompok pengusaha yang menguasai 64.291.436 juta hektar (lebih dari 50%) jumlah hutan yang diberikan HPH-nya. Sementara itu sektor pertambangan tidak kalah spektakulernya. Ambil saja

---

[2] Lihat Usep Setiawan, "Warisan Otoritarianisme di Lapangan Agraria: Praktik-Praktik Penguasaan dan Pengelolaan Agraria di Indonesia". Makalah disajikan dalam Diskusi Panel Paradigma Penguasaan Agraria di Indonesia, sebagai bagian dari Konferensi "Warisan Otoritarianisme di Indonesia", di Universitas Sanata Dharma, Yogyakarta, 17-19 November 2005.

[3] *Ibid.*

[4] *Ibid.*

misalnya, bagaimana PT Freeport Indonesia (pengeruk emas di Papua) memiliki areal konsesi melalui Kontrak Karya seluas 2,9 juta hektar (1991). Sektor perkebunan melalui HGU menduduki peringkat tertinggi dalam konsentrasi penguasaan tanah, berdasarkan Sensus Perkebunan Besar (1990-1993) ada sekitar 3,80 juta hektar tanah perkebunan yang dikuasai oleh 1.206 perusahaan dan 21 koperasi, dengan rata-rata 3.096, 985 hektar dikuasai tiap perusahaan (Fauzi dan Bachriadi, 1998).[5]

Ketimpangan-ketimpangan penguasaan tersebut telah menimbulkan berbagai konflik agraria yang berdimensi pelanggaran hak asasi manusia, baik itu hak sipil dan politik maupun hak ekonomi, sosial dan budaya. KPA merekam adanya 1.753 kasus konflik struktural agraria. Dalam konflik-konflik yang terjadi tersebut, negara, perusahaan swasta, bahkan militer telah menempatkan diri sebagai "lawan" rakyat dalam penguasaan agraria. Militer sebagai sebuah institusi negara ternyata tidak hanya terlibat dalam konflik-konflik itu melainkan justru sering secara langsung memposisikan diri sebagai pihak lawan dari rakyat setempat dalam kasus-kasus sengketa agraria. Pihak militer—termasuk kepolisian—aktif berperan sebagai penyokong pihak-pihak lain yang menjadi lawan utama (*main opponents*) rakyat. Dalam hal ini aparat militer dan kepolisian kerap bertindak sebagai alat dari penggusuran tersebut. Dari sejumlah kasus yang ada, hampir dalam sepertiganya militer telah terlibat atau melibatkan diri untuk menjadi pihak yang rajin menekan rakyat agar melepaskan hak-hak mereka (lihat tabel). Akibatnya, tidak jarang sengketa yang terjadi disertai dengan intimidasi, teror, dan kekerasan fisik ala militer.

Keterlibatan Militer dalam Kasus-kasus Sengketa Agraria

No	Propinsi	Jumlah Kasus	Keterlibatan Militer (%)
1	DI Aceh	47	34 %
2	SumUt	121	33 %

[5] *Ibid.*

3	SumBar	32	28 %
4	Riau	33	30 %
5	Jambi	7	14 %
6	Bengkulu	13	38 %
7	Sumsel	157	41 %
8	Lampung	54	50 %
9	JaBar	484	24 %
10	DKI Jakarta	175	6 %
11	JaTeng	99	32 %
12	DI Yogyakarta	19	32 %
13	JaTim	169	25 %
14	KalTim	33	36 %
15	KalTeng	6	67 %
16	KalSel	27	30 %
17	KalBar	26	50 %
18	SulSel	48	38 %
19	SulUt	18	17 %
20	SulTeng	58	38 %
21	SulTra	9	22 %
22	Bali	13	62 %
23	NTT	44	43 %
24	NTB	27	37 %
25	Maluku	6	33 %
26	Papua	28	39 %
Jumlah		**1.753**	**29 %**

Diolah dari Data-base Konflik Agraria KPA. Data per Des 30, 2001[6]

Sejumlah data penguasaan agraria di atas tidak terlepas dari praktik-praktik yang dijalankan Orde Baru dalam pengelolaan agraria. Di bawah rejim Soeharto agraria lebih dimaknai sebagai modal untuk kepentingan pembangunan. Pembangunan yang sejak

[6] Mengutip ulang Usep Setiawan, *op. cit.*

semula dilakukan berdasar mazhab ekonomi pasar telah mengakibatkan pengelolaan agraria bernuansa eksploitatif dengan menitikberatkan pada pemberian ijin-ijin pemanfaatan. Eksploitasi besar-besar di bidang agraria itu telah berakibat luas pada rusaknya lingkungan. Daya dukung alam yang terbatas menimbulkan berbagai bencana alam, di antaranya banjir dan longsor ketika musim hujan tiba (lihat tabel). Sementara itu bencana kekeringan melanda ketika musim kemarau datang. Belum lagi berbagai limbah tambang yang berakibat buruk pada kesehatan dan lingkungan.

Sampai hari ini konflik-konflik pengelolaan agraria masih terus terjadi. Penggusuran dan pengambilalihan lahan secara besar-besaran untuk kepentingan perkebunan, pertambangan, dan pembangunan infrastruktur dan penataan kota juga terus terjadi. Hal ini menunjukkan bahwa perubahan politik pasca-1998 ternyata tidak membawa pengaruh yang banyak terhadap perubahan praktik-praktik penguasaan dan pengelolaan agraria pada era sebelumnya. Menjadi pertanyaan besar mengapa hal semacam ini terjadi, meskipun pasca-1998 telah dibentuk beberapa peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan untuk mengubah praktik penguasaan dan pengelolaan agraria pada masa sebelumnya. Pada kenyataannya nuansa eksploitasi dan ketimpangan-ketimpangan pengelolaan agraria masih terus berlangsung. Sebuah kekhawatiranpun muncul: jangan-jangan itu semua merupakan tanda bahwa otoritarianisme penguasaan dan pengelolaan agraria yang dipraktikkan Soeharto sebenarnya masih terus diterapkan sampai sekarang.

Otoritarianisme dalam Penguasaan dan Pengelolaan Agraria

Otoritarianisme penguasaan dan pengelolaan agraria menjadi mungkin antara lain karena adanya konsep "tanah milik negara". Konsep tersebut memungkinkan penguasa untuk dengan mudah menguasai, mengatur, mengelola, memanfaatkan serta mendistribusikan tanah yang dikuasai kepada pihak lain sesuai kehendak mereka. Melalui konsep ini pula penguasa mempunyai legitimasi untuk mengambil-alih tanah yang dikuasai oleh masyarakat. Klaim hutan negara—dan dengan sendirinya berarti

klaim negara terhadap tanah di mana hutan itu tumbuh—memudahkan penguasa untuk merampas dan memberikan hak kepada pengusaha-pengusaha swasta untuk menanamkan modal di bidang usaha kehutanan, pertambangan dan perkebunan besar. Dengan klaim tersebut penguasa tidak lagi merasa perlu mempertimbang-kan hak-hak masyarakat atas tanah dan hutan

Sebenarnya semula konsep tanah milik negara ini lahir ketika wilayah Nusantara masih berupa kerajaan-kerajaan yang terpisah. "Tanah dan hutan adalah milik raja", demikian kira-kira pengakuan raja Mataram yang berkuasa di Pulau Jawa. Pada masa kekuasaan VOC, tepatnya pada tanggal 8 September 1803 terbitlah plakat[7] yang antara lain menyebutkan bahwa hutan kayu di Jawa harus berada di bawah pengawasan Kompeni sebagai suatu *domein* (hak milik negara) dan *regalia* (hak istimewa raja dan para penguasa).[8] Tidak seorang pun diperkenankan untuk menebang atau memangkas apalagi menjalankan suatu tindakan kekuasaan terhadap kayu di hutan tersebut. Pelanggar larangan tersebut akan dijatuhi hukuman fisik. Konsep serupa dianut pula oleh Kesultanan Banjarmasin sebagaimana tercantum dalam Pasal ke-18 *Tractaat* Kesultanan Banjarmasin dan VOC tanggal 13 Agustus 1787.[9]

Konsep tanah milik negara ini kemudian dianut oleh Gubernur Jenderal Daendels yang memerintah Pulau Jawa pada tahun 1808-1811. Hal itu tampak dalam keputusannya untuk menjual tanah-tanah di sekitar Jakarta dan Krawang kepada orang Eropa dan Tionghoa yang juga diberi hak untuk menuntut kerja rodi penduduk yang bermukim di atas tanah itu. Inilah asal-mula adanya tanah-tanah Partikelir di Pulau Jawa. Di Jaman Raffles (1811-1816) kegiatan penjualan tanah terus dilakukan sehingga jumlah tanah-tanah partikelir di Jawa semakin banyak. Bahkan kemudian diproklamirkan bahwa dahulu semua tanah di Indonesia adalah

---

[7] *Plakat* adalah pengumuman tertulis yang dibuat pada jaman kolonial yang pada waktu kekuatan berlakunya dipersamakan dengan undang-undang. Jadi, plakat ini merupakan hukum yang dibuat penguasa dan harus ditaati oleh rakyat.

[8] Lihat Hedar Laudjeng, "Konsep Tanah Negara & Hutan Negara: Warisan dari Zaman Feodal & Zaman Kolonial". Makalah disajikan dalam Konferensi "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" di Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, 17-19 November 2005.

[9] *Ibid.*

milik raja. Oleh karena kekuasaan raja telah diambil-alih oleh pemerintah Inggris, maka tanah adalah milik pemerintah Inggris.[10]

Ketika Belanda kembali berkuasa di Pulau Jawa pada tahun 1816, konsep tanah negara yang dianut oleh penguasa-penguasa sebelumnya terus dilanjutkan. Sistem tanam paksa *(cultuurstelsel)* pun didasari oleh anggapan bahwa raja atau negara adalah pemilik tanah. Berdasarkan anggapan ini maka pemerintah merasa berhak untuk mengharuskan dua per lima bagian tanah garapan petani ditanami dengan tanaman-tanaman komoditi yang laku di pasar Eropa.[11] Konsep tanah milik negara kemudian dikukuhkan dalam peraturan Kerajaan Belanda melalui *Agrarische Wet* tahun 1870 dan aturan pelaksanaannya *Agrarische Besluit 1870* yang kemudian lebih populer disebut *Domein Verklaring* (Pernyataan Tanah Negara).

Peraturan tersebut pada prinsipnya menyatakan bahwa semua tanah adalah tanah milik negara, terkecuali tanah-tanah yang dapat dibuktikan sebagai *eigendom* (hak milik menurut hukum Eropa) seseorang. Berdasarkan prinsip tersebut, maka tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat pribumi secara adat (kebiasaan) tergolong tanah milik negara. Alasannya, karena tidak satu pun jenis hak-hak adat yang sama persis dengan hak *eigendom*. Melalui penerapan peraturan ini para pemilik modal menjadi lebih mudah untuk mendapatkan tanah guna mengembangkan usaha di bidang perkebunan besar. Selanjutnya, asas domein tersebut dianut pula dalam peraturan kehutanan *(Boschordonantie van Java en Madoera 1927)*.[12] Konsep tanah dan hutan negara ini terus berlanjut hingga jaman kemerdekaan.

Pada jaman Soekarno, yakni pada tahun 1960, terbentuklah UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-udang Pokok Agraria (UUPA). UU ini muncul dengan landasan bahwa perundang-undangan kolonial tidak menjamin kepastian hukum bagi rakyat pribumi. Selain itu dinyatakan pula bahwa asas *domein* bertentangan

---

[10] *Ibid.*

[11] *Ibid.*

[12] Upaya mengembangkan penerapan asas *domein* untuk kawasan hutan di luar Jawa-Madura gagal dilaksanakan. Hal ini berkaitan dengan rekomendasi dari sebuah komisi yang menyatakan bahwa asas domein tersebut tidak dapat diterapkan untuk kawasan hutan di luar Jawa-Madura.

dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia, dan melalui UUPA konsep tanah milik negara dicabut, bersamaan dengan dicabutnya *Agrarische Wet 1870* beserta segala aturan pelaksanaannya. Namun demikian UUPA tidak secara tegas mencabut *Boschordonantie 1927* dan peraturan-peraturan kehutanan lainnya, sehingga terjadilah kontradiksi hukum agraria yang sangat mendasar. Di satu pihak tanah-tanah yang terletak di luar kawasan hutan diatur menurut UUPA (yang berdasar pada hukum adat serta anti asas *domein*), namun di pihak lain tanah-tanah yang terletak di dalam kawasan hutan (Jawa-Madura) masih tetap diatur menurut *Bosch Ordonantie 1927* yang anti hukum adat dan menganut asas *domein*.[13]

Setelah terbitnya UUPA, reforma agraria menjadi salah satu program pemerintah saat itu. Namun program ini terkesan lamban. Dalam situasi demikian PKI (Partai Komunis Indonesia) masuk dan semakin kencang memotori tuntutan untuk segera melakukan reforma agraria. Dampaknya, dalam rentang waktu 1962-1964 di beberapa daerah terjadi upaya *re-claiming* tanah yang menimbulkan konflik serius di bidang agraria ini. Program reforma agraria ini selanjutnya tenggelam bersamaan dengan jatuhnya Presiden Soekarno.

Di awal kekuasaannya rejim Orde Baru menempatkan "pembangunan" sebagai program utama pemerintahannya.[14] Guna mewujudkan program pembangunan tersebut berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undanganpun disusun dan segala perangkatnya disiapkan. Agraria dan sumber daya alam lainnya dianggap sebagai aset dan modal besar untuk mewujudkan cita-cita pembangunan tersebut. Fungsi ekonomi tanah lebih dikedepankan ketimbang fungsi sosialnya. Selanjutnya untuk dapat memanfaatkan semaksimal mungkin bidang ini, penguasaan terhadap bidang ini menjadi syarat utama agar kontrol oleh siapapun yang memiliki, menggunakan, mengelola, dan memperoleh manfaat atas agraria tersebut lebih mudah dilakukan.

---

[13] Lihat Hedar Laudjeng, *op. cit.*

[14] Sebenarnya masih perlu dipertanyakan makna pembangunan yang dimaksud oleh Soeharto, yakni pembangunan dalam arti sesungguhnya atau pembangunan sekadar sebagai eksploitasi.

Melalui penafsiran ulang terhadap Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan *"Bumi dan air dan segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat"* Soeharto dan rejimnya merasa memiliki legitimasi untuk menguasai sumber-sumber agraria negeri ini. Kalimat "dikuasai oleh negara" lebih ditafsirkan sebagai "dimiliki oleh negara". Tanah sebagai milik negara, hutan sebagai milik negara, dan sumber daya alam sebagai milik negara menjadi senjata ampuh bagi Soeharto untuk melegalkan perampasan tanah, hutan dan sumber daya alam lainnya yang dikuasai rakyat dengan alasan untuk kemakmuran bersama. Padahal yang terjadi sesungguhnya adalah eksploitasi di bidang agraria.

Pembentukan UU tentang Penanaman Modal Asing, UU Pertambangan dan UU Kehutanan di awal-awal kekuasaan Orde Baru menjadi legitimasi pula bagi Soeharto untuk mendistribusikan penguasaan agraria kepada pemilik modal dengan cara memberikan ijin-ijin pemanfaatan. Keberadaan UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA) yang mencabut konsep tanah milik negara (asas domein) tidak dapat membendung keberadaan konsep tanah milik negara. Malah sebaliknya, Soeharto tampak mengedepankan konsep tanah milik negara ini, dan memberlakukan kembali konsep penguasaan tanah dari jaman kolonial. Perbedaan pengaturan di bidang agraria yang terjadi pada masa Soekarno semakin meluas ketika pemerintah Orde Baru mengeluarkan Undang-undang nomor 5 tahun 1967 tentang Kehutanan. Meskipun tidak dinyatakan secara terang-terangan, sesungguhnya undang-undang ini secara diam-diam menganut asas domein. Antara lain karena undang-undang kehutanan tersebut tidak mencabut bahkan sama sekali tidak mengkritik *Boschordonantie 1927*. Akibatnya pendeklarasian "tanah/hutan milik negara" melegitimasi eksploitasi-ekspolitasi agraria oleh Soeharto dengan memberikan ijin-ijin pemanfaatan kepada perusahaan-perusahaan besar. UU tentang Penanaman Modal Asing dan UU tentang Pertambangan membuat ijin-ijin yang diberikan semakin mempunyai legitimasi. Itulah sebabnya mengapa sepanjang kekuasaan pemerintah Orde Baru merebaklah sengketa agraria yang bersifat vertikal. Pemerintah

(negara) dengan pemilik modal di satu pihak, berhadapan dengan petani/ masyarakat adat di pihak lain.

Selain tanah milik negara, Soeharto juga menggunakan "tanah untuk kepentingan umum" untuk membebaskan hak-hak yang melekat pada tanah/hutan yang ada. Melalui "tanah untuk kepentingan umum" ini Soeharto melegitimasi perampasan tanah untuk pembangunan proyek-proyek infrastruktur yang berskala besar maupun kecil. Lihat saja misalnya pembangunan bendungan di Kedung Ombo, dam di Kutopanjang, dam di Bili-bili yang dibiayai melalui dana dari asing. Begitu juga dengan pembangunan-pembangunan infrastruktur di perkotaan maupun pembangunan sarana dan prasarana militer di berbagai tempat. Hak-hak masyarakat dicabut (dibebaskan) atasnama kepentingan umum.

Konsep "tanah untuk kepentingan umum" ini tidak lain merupakan hasil interpretasi ulang dari pengaturan yang terdapat dalam UUPA. Bunyi Pasal 6 UUPA yang menyatakan *"Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial"* serta Pasal 18 UUPA yang berbunyi *"Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang"* menjadi legitimasi konsep tanah untuk kepentingan umum tersebut.

Sementara itu, untuk mengatasi berbagai perlawanan yang dilakukan terhadapnya, Soeharto menggunakan stigma "komunis", "anti pembangunan", "anti pemerintah" kepada mereka yang menolak memberikan lahannya. Alat-alat kekerasan (militer dan polisi) didayagunakan untuk memuluskan jalannya perampasan. Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang di masa Soekarno bertugas sebagai mengawal reforma agraria, oleh Soeharto dialihfungsikan sebagai alat untuk mengurus administrasi-administrasi penerbitan sertifikat hak-hak pemanfaatan. Di antaranya melalui Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai serta Hak Milik atas tanah. Selain itu, dalam konteks agraria, pembentukan UU Pemerintahan Daerah dan UU Pemerintahan Desa tidak lain dimaksudkan untuk mempermudah Soeharto dalam pengambilalihan lahan dan mengontrol perlawanan-perlawanan.

Melalui konsep tanah milik negara dan tanah untuk kepentingan umum telah terjadi kasus-kasus perampasan tanah yang bersifat massif. Hal itu terjadi baik di pedesaan maupun di perkotaan. Dalam kenyataannya, kasus-kasus perampasan tersebut mempunyai pola umum, antara lain: (a) tidak diakuinya bukti-bukti hak kaum tani atas tanah; (b) penetapan ganti rugi secara sepihak; (c) manipulasi tanda tangan rakyat tani; (d) tuduhan sebagai pembangkang, pengacau atau anti-pembangunan; (e) manipulasi makna agar petani menyerahkan tanahnya; dan (f) menghambat laporan petani mengenai tindak pidana para "musuh petani".

Terus Berlanjutnya Otoritarianisme

Di awal-awal pemerintahan pasca mundurnya Soeharto tahun 1998 telah terjadi aksi-aksi *reclaiming* tanah perkebunan di berbagai tempat, di antaranya di Sulawesi Tengah, di Jawa Tengah, dan di Sumatera. Aksi-aksi re-claiming ini tidak lain merupakan wujud perlawanan terhadap pengambilalihan lahan yang terjadi selama rejim Orde Baru. Sebagian besar besar dari aksi-aksi ini kemudian disengketakan ke pengadilan, dan akhirnya berujung pada kriminalisasi terhadap aksi-aksi tersebut.

Perubahan politik pasca-1998 pada tataran peraturan perundang-undangan telah membawa perubahan pula di bidang agraria melalui pembentukan peraturan-peraturan baru. Sebagai komitmen pemerintahan dari masa yang disebut sebagai "era reformasi" dibentuklah TAP MPR Nomor IX Tahun 2001. Dalam Tap MPR tersebut disebutkan bahwa pemerintah dan DPR diharuskan untuk me-*review* (mengaudit) semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan agraria dan sumber daya alam lainnya. Namun, perintah Tap MPR tersebut sampai hari ini belum pernah dilaksanakan oleh pemerintah maupun DPR. Dengan demikian, praktis reforma agraria belum pernah menjadi kenyataan.

Sebaliknya, pemerintah justru membentuk peraturan-peraturan yang bersifat eksploitatif. Di antaranya UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang mencabut UU Nomor 5 Tahun 1967. Dalam rentang waktu 2003-2004 pemerintah telah mensahkan UU Perkebunan, UU Sumberdaya Air, dan UU Pertambangan di

Kawasan Lindung, UU Perikanan, dan sebagainya. Dalam praktiknya peraturan-peraturan itu baik secara substansi maupun implementasinya di lapangan sebagian besar masih memelihara semangat eksploitasi dengan mempermulus pemberian-pemberian ijin kepada pihak-pihak tertentu. Bahkan, berdasarkan penelitian Alterlaw, produk UU yang dikeluarkan selama tahun 1999 sampai 2004 sebagian besar diarahkan untuk memperlancar mekanisme pasar.

Berlakunya Undang-undang Otonomi Daerah menjadikan pemerintah pusat bukan lagi sebagai satu-satunya pelaku tunggal eksploitasi, melainkan "ditemani" pula oleh pemerintah-pemerintah daerah. UU tersebut memungkinkan pemerintah daerah memberikan ijin langsung kepada pemilik-pemilik modal untuk memanfaatkan sumber daya alam yang ada di wilayahnya. Akibatnya perampasan tanah/hutan yang berujung pada konflik agraria terus berlanjut sampai hari ini. Dalam konflik-konlik macam itu biasanya pemerintah bersama pemilik modal berada dalam satu posisi, berhadapan dengan masyarakat yang berada pada posisi lain. Secara umum, peta konflik agraria yang terjadi tidak mengalami perubahan. Meskipun demikian kebijakan militer untuk "kembali ke barak" telah menggeser aktor-aktor kekerasan dari militer ke sipil yang dipersenjatai, meskipun keterlibatan polisi masih kerap digunakan untuk memperlancar penggusuran. Sementara itu pemilik modal sering menggunakan preman bayaran atau aparat keamanan swasta. Pada saat yang sama pemerintah daerah melembagakan sipil yang dipersenjatai dengan membentuk Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) untuk mengawal kebijakan-kebijakan daerah, terutama penataan kota.

Pada pemerintahan pasca lengsernya Soeharto, konsep tanah milik negara masih dipertahankan. Begitu pula dengan konsep tanah untuk kepentingan umum. Hal ini dapat dilihat ketika pada tahun 2005 Pemerintah menerbitkan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 yang akan digunakan sebagai legitimasi untuk membebaskan lahan-lahan untuk kepentingan umum dan pembangunan proyek-proyek besar. Meskipun ada perubahan terhadap Perpres tersebut, tetapi semangat perampasan tanah untuk kepentingan umum masih berlanjut.

Melalui Perpres tersebut pemerintah telah memfasilitasi perampasan tanah bukan untuk kepentingan umum tetapi untuk kepentingan pelaku bisnis semata.

Hampir semua peraturan yang berkaitan dengan agraria yang dibentuk pasca-1998 telah memberikan pengakuan terhadap masyarakat adat. Hal itu bahkan tampak sebagai *trend*. Namun demikian pengakuan atas masyarakat adat ini hanyalah pengakuan di atas kertas. Dalam praktik prosedur pengakuan dipersulit. Di lapangan masih banyak terjadi perampasan-perampasan tanah/hutan adat atas dasar bahwa tanah/hutan itu milik negara. Pengakuan masyarakat adat cuma dijadikan sebagai legitimasi untuk meneruskan praktik-praktik perampasan tanah/hutan melalui hutan/tanah milik negara.

Dengan demikian dalam pemerintahan pasca-1998 sesungguhnya otoritarianisme dalam penguasaan dan pengelolaan agraria *masih terus berlanjut*. Perubahan yang terjadi hanya sebatas perubahan peraturan-peraturan belaka. Keterpurukan ekonomi Indonesia menjadi alasan bagi pemerintah untuk menggalakkan investasi, baik di pusat maupun di daerah. Ujung dari penggalakan investasi macam itu biasanya adalah ketimpangan dalam penguasaan tanah, perampasan, penggusuran, konflik, yang semuanya masih menjadi "makanan sehari-hari" rakyat. Semenjak Soeharto mengundurkan diri sebagai presiden, sesungguhnya belum terjadi reformasi dalam penguasaan dan pengelolaan agraria.

Bab VI

Otoritarianisme dalam Bidang Peradilan

Dalam sejarahnya, sebenarnya bangsa Indonesia tidak pernah mempunyai lembaga peradilan formal ciptaan sendiri. Lembaga peradilan yang ada sekarang merupakan warisan pemerintah kolonial Belanda ketika berkuasa di wilayah Nusantara. Padahal peradilan yang ada pada masa itu merupakan peradilan adat yang diberlakukan pada komunitas-komunitas adat masing-masing.

Peradilan Masa Kolonial

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, penduduk tanah jajahan dibagi ke dalam beberapa golongan ras, karena secara etnis wilayah Nusantara waktu itu memang sangat majemuk. Ada golongan penduduk asli (pribumi), ada golongan Eropa, Cina, dan "Timur Asing" yang masing-masing tunduk pada hukum adat, hukum Eropa, atau gabungan kedua sistem hukum ditambah dengan ketentuan-ketentuan khusus.[1] Untuk menerapkan hukum yang berlainan tersebut, pemerintah Hindia Belanda menerapkan dua sistem peradilan. Untuk mereka yang tunduk pada hukum Eropa

---

[1] Supaya lebih jelas melihat bentuk-bentuk pengadilan pada masa kolonial ini, lihat: Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesinambungan dan Perubahan*. Jakarta: LP3ES, 1990.

diterapkan tiga jenjang pengadilan yang dipuncaki Mahkamah Agung. Untuk mereka yang berada di bawah hukum adat dibentuk tiga jenis pengadilan yang dipuncaki *Landraad,* meskipun putusan pengadilan ini dapat dimintakan pada pengadilan banding golongan Eropa *(Raad van Justitie).*[2] Baik *landraad* maupun *raad van justitie* bersidang dengan menggunakan tiga orang hakim. Hakim pengadilan untuk golongan Eropa kesemuanya orang Belanda, sementara untuk *landraad* sebagian besar juga dijabat oleh orang Belanda.

Begitu pula halnya dengan penuntut umum. Bagi sistem yang berlaku untuk orang Eropa, diterapkan penuntut umum yang berjenjang *(open baar ministerie)* yang dikepalai *procureur Generaa.* Bersama tenaga pelaksananya, *Procureur Generaal* adalah para penuntut *(officieren van justitie)* yang berpendidikan penuh.[3] Dalam pengadilan Indonesia, penuntutnya adalah jaksa yang merupakan bagian dari pamongpraja, bawahan asisten residen dan pangkatnya tidak lebih dari pegawai kawedanan. Peran mereka adalah di bagian pemeriksaan awal, sementara keputusan untuk menuntut ditentukan oleh asisten residen. Sementara dalam sidang pengadilan, dakwaan tidaklah dibuat oleh jaksa melainkan oleh hakim.[4]

Dalam prosedur beracara masing-masing sistem tersebut menerapkan hukum yang berbeda. Untuk pengadilan orang Indonesia, diterapkan aturan-aturan dalam *Inlandschreglement* (IR). IR ini kemudian diperbaharui menjadi *Herzeine Indonesisch Reglement* (HIR) pada tahun 1941.

Dalam masa pendudukan Jepang tahun 1942-1945 terjadi unifikasi terhadap dua sistem yang berbeda tersebut. Jepang dengan cepat menggantikan sistem pengadilan Belanda dengan sistem yang lebih sederhana. Perangkat pengadilan dibentuk untuk mengadili semua golongan kecuali tentara Jepang. Saat itu tidak dikenal lagi dua sistem pengadilan. Meskipun demikian, hukum-hukum kolonial tetap dipertahankan. Untuk aturan beracara diterapkan hukum acara untuk *landraad,* yaitu HIR, dan bukan aturan untuk golongan Eropa.

---

[2] *Ibid.*
[3] *Ibid.*
[4] *Ibid.*

Karena Jepang itu anti-Belanda, lembaga peradilan yang ada diisi oleh orang-orang Indonesia.

Peradilan Masa Soekarno

Di masa awal kemerdekaan, Menteri Kehakiman Soepomo mencabut semua peraturan-peraturan yang dibuat Jepang karena dinilai menindas. Ia memutuskan berlakunya kembali peraturan kolonial sampai dibentuk peraturan baru oleh pemerintah Indonesia sendiri. Meskipun tidak diterapkan lagi peradilan untuk masing-masing golongan, tetapi badan-badan yang bekerja dikembalikan pada sistem jaman kolonial. Badan penuntut umum meneruskan organisasi penuntut umum untuk golongan Eropa. Sementara itu hukum acara yang digunakan adalah HIR, bukan hukum acara untuk peradilan orang Eropa.

Dalam praktiknya, pemilihan hukum acara tersebut berimplikasi pada badan penuntut umum. Badan penuntut umum ini mewarisi organisasi jaksa untuk pengadilan orang pribumi *(landraad)*, yang berada di bawah pamong praja. Tentu saja kondisi ini menyulitkan bagi penuntut umum, karena peran mereka dianggap begitu kecil dalam proses peradilan. Pada masa awal kemerdekaan pula peran dan fungsi di dalam sistem peradilan menjadi bahan rebutan antara hakim (yang posisinya sudah terlihat mapan) dengan jaksa dan polisi. Melalui suatu perjuangan politik, akhirnya jaksa mendapat posisi yang setara dengan hakim dalam sistem peradilan Indonesia.[5] Mereka bahkan diberi kewenangan untuk menyusun surat dakwaan. Begitu pula halnya dengan polisi. Mereka diperkuat fungsinya dalam hal pemeriksaan awal.

Di masa Soekarno, perbaikan sistem peradilan berjalan secara lambat. Bisa jadi hal ini merupakan akibat dari pergolakan politik pada masa itu yang mengalami banyak pasang surut. Pada masa demokrasi terpimpin, setelah Soekarno menyatakan kembali ke UUD 1945, dibentuklah Undang-undang Nomor 19 Tahun 1964. Melalui UU tersebut lembaga eksekutif diberi legitimasi untuk

---

[5] Mengenai bagaimana perjuangan politik penuntut umum mendapatkan posisinya seperti sekarang, lihat: Daniel S. Lev, *ibid.*

mencampuri lembaga peradilan. Pada masa Demokrasi Terpimpin, lembaga eksekutif dapat mengintervensi proses peradilan yang bertentangan dengan kepentingan revolusi. Dapat dikatakan, mulai saat itulah pengaruh kekuasaan begitu kental dalam proses peradilan.

Peradilan Masa Soeharto

Sejak berkuasanya Soeharto, intervensi kekuasaan eksekutif terhadap kekuasaan kehakiman terus dipertahankan dan diperkuat melalui UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman. Melalui UU ini kekuasaan kehakiman dipecah konsentrasinya. Yang satu mengurusi persoalan administratif keuangan. Organisasinya berada di bawah Departemen Kehakiman yang merupakan representasi kekuasaan negara. Yang satu lagi secara teknis yudisial diletakkan di bawah Mahkamah Agung. Inilah yang kemudian dikenal dengan istilah dualisme peradilan. Pada masa Soeharto, kemandirian hakim dikontrol melalui Departemen Kehakiman yang dapat menentukan karir hakim-hakim dalam menjalankan tugasnya. Kontrol model ini telah mengakibatkan kepatuhan bagi para hakim terhadap kemauan penguasa. Itu terjadi karena para hakim tahu, ketidakpatuhan berarti ancaman bagi karir mereka.

Sebenarnya, penetrasi kekuasaan eksekutif ke dalam wilayah lembaga Yudikatif adalah suatu kekalahan dari kubu reformis di awal pemerintahan Orde Baru yang berusaha untuk mengoreksi kekeliruan era sebelumnya. Namun, pada masa Soeharto, intervensi eksekutif terhadap lembaga peradilan ini dicoba untuk dicarikan alasan pembenar melalui dua hal. *Pertama,* bahwa UUD 1945 tidak memberikan kerangka jaminan yang jelas terhadap kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut. Hanya disebutkan dalam penjelasan yang secara legal tekstual lebih lemah sifatnya dari apa yang tercantum di dalam batang tubuh. *Kedua,* melalui intelektual hukum yang sudah dekat dengan Soeharto, misalnya seperti Ismail Saleh yang mengatakan bahwa sebetulnya menempatkan pengaruh kekuasaan eksekutif di dalam kekuasaan Yudikatif adalah refleksi dari hubungan negara masyarakat dan anggota masyarakat, dalam

arti bahwa lembaga Eksekutif bisa saja mempengaruhi kekuasaan Yudikatif karena terpengaruh oleh apa yang disebut paham integralistik, yakni bahwa ini adalah satu negara, satu keluarga, dan kekuasaan kehakiman adalah keluarga, dan kepala keluarga adalah kekuasaan Eksekutif.

Pada masa kekuasaan Soekarno, walaupun lembaga peradilan sudah berada dalam genggaman kekuasaan Eksekutif, fungsi lembaga peradilan sebagai alat kekuasaan tidak begitu dimanfaatkan. Alasannya karena Soekarno saat itu lebih tertarik dan berkonsentrasi pada politik. Sebaliknya Soeharto memanfaatkan lembaga peradilan dengan baik sebagai alat otoritarianismenya. Apalagi Soeharto selalu mencoba untuk mencari legitimasi hukum atas segala tindakan (kebijakan) yang dibuat atau dilakukannya. Dengan begitu segala tindakannya tampak tidak bertentangan dengan hukum dan dianggap legal. Oleh karena itulah mengapa ketika kekuasaan telah berada di tangannya, lembaga peradilan menjadi target utama yang harus diraih Soeharto. Lembaga peradilan merupakan "benteng terakhir" yang harus dijinakkan Soeharto setelah kekuasaan politik berada di tangannya.

Pertama-tama ia menunjuk orang-orang dekatnya untuk mengisi pos-pos Jaksa Agung, Menteri Kehakiman, dan Ketua Mahkamah Agung. Mulai saat itulah dapat dikatakan Soeharto telah meletakkan lembaga peradilan di bawah kendalinya.

Di awal-awal kekuasaannya, Soeharto dengan segera menggunakan lembaga peradilan untuk mengadili, melalui Mahmilub, mereka yang dianggap sebagai orang yang bertanggungjawab terhadap Peristiwa G30S. Dapat dikatakan, mulai saat inilah Soeharto menggunakan pengadilan sebagai alat untuk menghantam lawan-lawan politiknya. Selain itu, pengadilan juga digunakannya untuk meredam dan menghukum mereka yang dianggapnya berseberangan atau menentang kebijakannya. Misalnya kasus demonstrasi mahasiswa pada tahun 1974 (Malari), kasus AM Fatwa dan Tanjung Priok (1984), dan kasus Mochtar Pakpahan dalam kaitannya dengan gerakan buruh.

Untuk memastikan bekerjanya pengadilan seperti yang diharapkan Soeharto, dalam pelaksanaannya proses peradilan ini

dikawal ketat oleh militer, baik itu dalam proses pemeriksaan maupun dalam proses penghukuman. Bahkan, proses persidangan sendiri pun tidak luput dari operasi-operasi intelijen. Lembaga peradilan menjadi alat legitimasi untuk "mendisiplinkan" perilaku yang tidak sesuai dengan idea norma yang menjadi patokan etik rejim Orde Baru.[6]

Pada masa Orde Baru peradilan tidak saja menjadi alat otoritarianisme, melainkan juga menjadi alat sikap-sikap patriarkis. Praktik-praktik dominasi laki-laki yang mengebawahkan perempuan amat dominan dalam sistem peradilan Orde Baru. Akibatnya akses keadilan bagi kaum perempuan menjadi sangat terbatas. Hal ini tentu saja terkait pula dengan penghancuran organisasi perempuan yang dilakukan Orde Baru sejak rejim ini naik ke jenjang kekuasaan. Menurut Dr. Sulistyowati,[7] watak patriarki peradilan ini masih berlangsung hingga sekarang, baik dalam substansi hukum produksi Orde Baru maupun dalam perspektif para penegak hukumnya. Salah satu penyebabnya adalah watak para hakim yang masih sangat positivistik sehingga tidak mampu melampaui substansi hukum untuk memberikan keadilan kepada kaum perempuan. Lebih dari itu, secara umum hukum menjadi tidak responsif terhadap persoalan-persoalan yang ada di masyarakat. Masyarakat berkembang begitu cepat namun hukum terkesan tidak mampu mengikuti perkembangan itu. Akibatnya banyak praktik kejahatan berdimensi baru tidak bisa diakomodasi oleh hukum yang sudah ketinggalan jaman. Malangnya, di dalam sistem hukum yang seperti itu pelaksana hukumnya sendiri tidak dibekali kemampuan untuk menguji apakah hukum ini masih bisa digunakan atau tidak, atau apakah penegak hukum masih menggunakan hukum yang tertinggal atau sudah menggunakan hukum yang lebih sesuai.

---

[6] Dalam praktik-praktik penggunaan hukum dan peradilan pidana pada masa Orde Baru, terlihat bahwa kasus-kasus seperti Haur Koneng, kasus Bambang Istisubono yang menjual buku Pramoedya, kasus Sri Bintang Pamungkas, semuanya masuk dalam leksikon "mendisiplinkan" karena dalam kasus-kasus itu terdapat perilaku yang dipandang "tidak sesuai" dengan satu ideal norma tertentu yang menjadi satu patokan etik dari rejim yang berkuasa. Hukum dan institusi hukum menjadi layaknya sebuah "penjara". Sementara itu pengadilan difungsikan sebagai menara pengawas perilaku masyarakat yang mempunyai kaki sampai ke bawah karena bekerjasama dengan institusi lain, misalnya birokrasi lokal.

[7] Sebagaimana dituturkan dalam Konferensi "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" di Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, 17-19 November 2005.

Bersamaan dengan munculnya era otonomi daerah, terdapat kecenderungan akan adanya sejumlah pemerintah daerah yang membentuk peraturan-peraturan yang isinya ingin kembali ke masa lalu dengan mencari identitas kedaerahan. Kecenderungan lain adalah dibentuknya peraturan-peraturan yang berlandaskan ideologi tertentu yang dalam praktik mengungkung kaum perempuan. Sementara itu di tingkat nasional peraturan serupa juga mau dimunculkan, misalnya dalam kasus RUU Pornoaksi dan Pornografi yang ternyata mendapat reaksi keras dari masyarakat. Gejala ini menunjukkan bahwa negara ingin merambah wilayah-wilayah privat warganya. Negara ingin melakukan pengekangan-pengekangan terhadap hak-hak individu sehingga misalnya orang tidak bisa lagi berpakaian atau bertingkah laku sesuai keinginan sendiri karena dianggap "bertentangan dengan moral".

Secara umum dapat dikatakan bahwa ada dua ranah tempat berlangsungnya peraturan-peraturan dengan muatan ideologi tertentu itu. Yang pertama adalah ranah paradigmatik. Pada ranah ini paradigma positivisme hukum menjadi mainstream, disertai oleh implikasi-implikasi tertentu. Kedua, ranah praktis. Pada ranah ini positivisme itu mempengaruhi praktik-praktik pengadilan. Para penegak hukum menjadi berpikiran legalistik. Hukum diterjemahkan seturut bunyi huruf-huruf, sehingga sukar sekali memberikan interpretasi lain. Dengan demikian tidak mengherankan bahwa jaksa dan polisi memandang KUHP seebagai "kitab suci" dan tidak mampu melakukan terobosan-terobosan yang diperlukan meskipun yang mereka hadapi itu sebenarnya adalah persoalan-persoalan manusiawi.

Sistem Peradilan Pasca-Soeharto

Seharusnya pembaruan hukum itu mulai dilangsungkan pada tahun1998, saat rejim Orde Baru runtuh. Sayangnya, waktu itu pihak yang secara serius memperhatikan perlunya pembaruan badan-badan peradilan yang paling gencar adalah para pemilik modal asing atau lembaga-lembaga internasional. Sementara itu kelompok-kelompok politik di Indonesia kurang terlalu memberi perhatian, dan lebih banyak berfokus ke badan legislatif dan eksekutif. Pada

waktu itu memang ada tanda-tanda yang memperlihatkan pembaruan itu sendiri. Tahun 1998, misalnya, pengadilan niaga dibentuk. Dilakukan pula penyusunan Undang-Undang Kepailitan, independensi kekuasaan kehakiman, "penyatuan atap" lembaga peradilan, dsb. Dari urutan pembaharuan tersebut menjadi tampak watak dari pembaruan itu serta akibatnya untuk sistem peradilan saat ini. Secara umum dapat dikatakan bahwa upaya pembaharuan hukum pada masa pasca-Soeharto namun pelaksanaannya sangat lamban dan sarat kepentingan.

Ada dua penyebab utama bagi kelambanan itu. Pertama, memang reformasi belum menjadi agenda utama pemerintah. Alasannya, karena reformasi hukum dianggap akan baik dengan sendirinya jika ekonomi dan politik sudah membaik dan stabil. Kedua, memang tidak ada gerakan sosial yang cukup terorganisir untuk mendorong reformasi hukum, baik itu dari kalangan praktisi, akademisi, maupun lembaga swadaya masyarakat. Reformasi hukum yang ada sekarang ini hanyalah berupa proyek-proyek yang didanai oleh donatur asing. Akibatnya, reformasi hukum tidak berlangsung secara sistematis, melainkan secara parsial dan terpisah-pisah. Harapan akan adanya reformasi hukum tidak akan terwujud jika upaya reformasi hanya dilakukan berdasarkan proyek-proyek semacam itu. Lebih dari itu akan sulit mengharapkan adanya pengadilan yang bersih, dan terbebas dari warisan otiritarianisme Orde Baru.

Bab VII

Otoritarianisme Militer dalam Kehidupan Sipil

Dalam banyak hal militerisme kerap dipandang sebagai bentuk praktik politik kekuatan militer yang bertindak sebagai pelaksana pemerintahan dengan akibat terlikuidasinya banyak kepentingan politik masyarakat sipil. Pandangan demikian dapat ditemukan dalam kehidupan sehari-hari, khususnya di antara kalangan aktivis pro-demokrasi. Simak saja misalnya, pernyataan yang biasanya tampil dalam selebaran kronologi sebuah demonstrasi, seperti: "Pasukan TNI menyerang massa demonstran damai yang tidak bermaksud melakukan kekerasan". Oleh kalangan militer biasanya pernyataan macam itu ditanggapi dengan pernyataan lain yang bertentangan, seperti keterangan bahwa "kelompok komunis" berada di balik massa demonstrasi yang kelihatannya damai itu. Dari dua keterangan yang bertentangan atas satu peristiwa yang sama seperti itu tercermin adanya perbedaan yang tak terdamaikan antara posisi sipil dan posisi militer dalam melihat suatu peristiwa sosial-politik.

Pertentangan Sipil-Militer

Perbedaan posisi dan pandangan antara pihak militer dengan pihak sipil macam itu tidak hanya terjadi dalam melihat suatu demonstrasi

atau aksi massa, melainkan juga dalam bidang-bidang lain seperti peraturan-peraturan pemerintah dan berbagai kebijakan politik. Demi aturan dan kebijakan-kebijakan itu demokrasi sering digeser ke belakang dan berbagai ungkapan aspirasi masyarakat sipil (seperti demonstrasi) diberi label negatif untuk kemudian ditekan. Alasan yang sering digunakan oleh pihak penguasa (beserta dukungan militer di belakangnya) adalah demi terciptanya keamanan dan ketertiban yang nantinya akan membawa peningkatan ekonomi. Apapun alasannya, kebebasan berpendapat dan berekspresi masyarakat sipil terus-menerus ditekan dan didiskreditkan oleh pihak-pihak yang mendapat dukungan dari penguasa militer.[1]

Lebih dari sekedar pertentangan pendapat sipil-militer dalam melihat permasalahan tertentu di permukaan, beberapa kajian menunjukkan bahwa persoalan militerisme itu lahir sebagai akibat dari konflik yang berkelanjutan antara berbagai kekuatan politik yang ada di dalam struktur pemerintahan dan parlemen.[2] Artinya, pertentangan sipil-militer itu akan terus berlangsung dalam setiap tahap perkembangan politik yang ada.

Wacana tentang pertentangan kepentingan sipil-militer ini kembali mengemuka misalnya ketika Panglima TNI Jendral Endriartono Soetarto pada akhir tahun 2005 mengumumkan perlunya diaktifkan kembali Komando Teritorial (Koter) dalam rangka penanggulangan bahaya terorisme.[3] Ia menyatakan, "Koter harus diaktifkan kembali sampai ke tingkat desa, tanpa perlu ada institusi yang tersinggung. Kita hanya mencoba mendeteksi lingkungan yang ada." Selanjutnya ia menjelaskan, "Permintaan ini, ... didasari oleh UU No.34/2004 tentang TNI yang mengizinkan TNI

---

[1] Namun perlu disadari pula bahwa dalam kenyataan sosial-politik di lapangan usaha-usaha untuk mendiskreditkan kekuatan sipil tidak selalu berasal dari kepentingan penguasa militer. Hal itu tampak misalnya dalam peraturan-peraturan tentang kewajiban mengenakan busana tertentu yang muncul di beberapa daerah dalam bentuk Perda (Peraturan Daerah), ataupun peraturan wajib lapor kepada RT setempat bila berkunjung ke rumah seseorang lebih dari 24 jam. Semua merupakan contoh-contoh yang kasat mata.

[2] Contoh yang paling terkenal dari pemahaman ini dikembangkan melalui studi yang dilakukan oleh Harold Crouch dalam bukunya, *Militer dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1986.

[3] "Pemerintah Berencana Aktifkan Kembali Komando Teritorial", *Media Indonesia*, 5 Oktober 2005.

melakukan operasi militer di luar perang. Operasi militer tersebut dapat berupa operasi pemberantasan terorisme".[4]

Terhadap pernyataan macam itu sejumlah kalangan sipil serta-merta menyampaikan tanggapan kritis. Mereka khawatir bahwa pemberlakuan kembali struktur Koter akan menjadi jalan bagi kembalinya kekuatan militer ke panggung politik pemerintahan. Oleh karena itu mereka menolak pengaktifan kembali struktur Koter. Ketua Umum Dewan Syuro DPP PKB KH Abdurrahman Wahid dan Direktur Eksekutif Lembaga Monitoring Hak Asasi Manusia (Imparsial) Rachland Nashidik, misalnya, menyatakan bahwa jika institusi intelejen di Kepolisian dan BIN dianggap gagal, alternatifnya tidak harus dengan mengundang militer masuk dalam kehidupan sipil. Lebih baik kinerja Kepolisian dan BIN diperbaiki dulu.[5]

Tampak di sini adanya pertentangan pendapat dan kepentingan antara kalangan militer dan kalangan sipil. Lebih dari itu, pernyataan dari kalangan militer di atas menunjukkan bangkitnya kembali cara berpikir model Orde Baru, di mana masalah-masalah politik tidak diatasi dengan memperbaiki sistem dan kinerja politik yang ada, melainkan dengan cara-cara otoritarian seperti secara langsung memasukkan kembali unsur militer.

Ketika topik persoalan militerisme di Indonesia ini dibicarakan secara mendalam dalam Konferensi "Mempertanyakan Transisi : Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" di Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, 17-19 November 2005, diusulkan adanya dua hal yang diajukan sebagai kerangka dalam wacana tentang topik tersebut. Pertama, persoalan militerisme sebagai bagian dari struktur politik dominan. Kedua, persoalan militerisme sebagai produk kebudayaan dari sistem politik yang otoritarian. Pada bagian pertama, topik yang diajukan adalah tentang Komando Teritorial. Persoalan ini dibicarakan sebagai dasar untuk melihat bagaimana sebuah struktur politik dominan dapat hidup berdampingan dengan struktur komando militer yang berkembang seperti sebuah negara di dalam negara. Sementara pada bagian

[4] *Ibid.*
[5] "Gagasan Koter Digugat", *Kompas*, 7 Oktober 2005.

kedua, pembicaraan tentang militerisme diangkat dari pengalaman perjuangan rakyat Timor Leste dan perkembangan kebudayaan di bawah pengaruh militerisme. Selain itu, sebagai usaha untuk memperkaya wacana militerisme dikembangkan pula sejumlah masukan berupa tanggapan dari para partisipan diskusi.

Komando Teritorial

Wacana tentang Komando Teritorial sebenarnya sudah lama berkembang walau tidak selalu mendapat tanggapan positif dan konstruktif dari masyarakat. Meskipun demikian, persoalan Komando Teritorial ini mendapat cukup banyak perhatian dari kalangan militer sendiri setelah hasil studi yang dilakukan oleh Douglas Kammen[6] diangkat menjadi tuntutan politik pembubaran Komando Teritorial oleh Jendral Agus Wirahadikusumah (alm.) pada tahun 1998. Sebagai reaksi atas tuntutan itu KSAD Jenderal Djoko Suyanto membuat pernyataan tentang adanya penyusupan kader-kader komunis di dalam parlemen.[7]

Pernyataan macam itu mengingatkan kita pada pernyataan-pernyataan para pejabat militer di masa Orde Baru, khususnya para Kepala Staf Sosial Politik, yang selalu memberikan asesmen situasi politik, dan merujuk pada fungsinya sebagai pembina ideologi militerisme di setiap teritori di seluruh Indonesia. Selain itu, persoalan Komando Teritorial ini juga muncul sebagai bagian dari tuntutan politik Penghapusan Dwifungsi TNI/ABRI, setelah Soeharto mengundurkan diri sebagai Presiden. Sekalipun demikian, realisasi dari tuntutan tersebut baru sebatas pengurangan jumlah anggota fraksi TNI/Polri di parlemen, pemutusan hubungan khusus antara Golkar dan ABRI/TNI, penghapusan Kekaryaan ABRI, redefinisi militer, serta penghentian bisnis-bisnis militer. Sementara itu masalah Komando Teritorial tidak pernah disentuh, dibahas, apalagi dibubarkan. Ia tetap berfungsi sebagaimana mestinya.[8]

---

[6] Douglas Kammen, "The End of the Indonesian Military's Invulnerability"?, makalah yang dipresentasikan pada 12th INFID Conference, Bali, Indonesia, 14-17 September 1999.

[7] "TNI Punya Data Kader Komunis di DPR", Headline News, *MetroTV.com*, 12 Juni 2006.

[8] Douglas Kammen, "The Military's Territorial Structure and the Long Shadow of Authoritarian Rule." Makalah disajikan dalam Konferensi "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" di Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, 17-19 November 2005, hal 1.

Sejarah perkembangan Komando Teritorial sebenarnya seiring dengan sejarah revolusi kemerdekaan. Pada masa itu, perlawanan terhadap pendudukan Jepang dan agresi militer Belanda dilakukan oleh angkatan bersenjata Republik Indonesia yang waktu itu bernama TKR (Tentara Keamanan Rakyat), dan oleh berbagai macam kelompok sipil bersenjata dan atau laskar-laskar rakyat seperti yang diorganisir oleh Pesindo. Baik TKR maupun laskar-laskar rakyat ini memiliki wilayah kekuasaan dan pengorganisasiannya sendiri-sendiri, berikut struktur kemiliterannya masing-masing.[9] Oleh karena itu ada kebutuhan dari angkatan bersenjata Indonesia yang baru untuk mereorganisasikannya. Atas usul Jenderal Nasution maka reorganisasi militer di Indonesia dibagi dalam dua kelompok. Pertama, pasukan mobil yang berfungsi sebagai pasukan tempur. Kedua, pasukan teritorial yang dikembangkan sebagai cara untuk memobilisasi masyarakat serta untuk melindungi masyarakat dari bahaya propaganda Belanda. Pasukan teritorial ini berada di dalam sistem teritorial, yang terdiri atas beberapa teritorium (Kodam), sub-teritorium (Korem), KDM (Kodim), dan KODM atau Komando Onder Distrik Militer setingkat Koramil saat ini. Kelihatan bahwa sejak awalnya pembentukan sistem teritorial ini dimaksudkan untuk mengontrol penduduk.[10] Program reorganisasi ini kemudian dikenal sebagai proram Re-Ra (Reorganisasi dan Rasionalisasi).

Konsekuensi dari Program Re-Ra ini adalah terjadinya konflik-konflik antara kekuatan bersenjata, misalnya konflik antara Laskar Pesindo melawan tentara dari Batalyon TKR Siliwangi, sebagaimana yang terjadi di Madiun pada tahun 1948. Sebagai akibatnya Laskar Pesindo dilumpuhkan, dan para pimpinannya ditangkap atau dihukum mati. Lebih dari itu, berkat reorganisasi tersebut banyak laskar yang sebenarnya berpengalaman dalam berperang melawan Belanda menjadi tidak terorganisir, dan biasanya pergi ke kota-kota besar, untuk kemudian diorganisasikan kembali sebagai kelompok sipil bersenjata oleh otoritas militer di kota-kota

---

[9] Lihat Imam Soedjono, *Yang Berlawan: Membongkar Tabir Pemalsuan Sejarah PKI*, Resist Book, Januari 2006, hal 132-200.

[10] Douglas Kammen, *op. cit.*, hlm. 3.

tersebut. Kelompok-kelompok sipil bersenjata ini kemudian difungsikan untuk menjaga pasar, bioskop, dan sebagainya. Kelompok sipil bersenjata ini nantinya dikembangkan lagi sebagai pasukan provokasi yang mendahului usaha kudeta militer terhadap Presiden Soekarno pada bulan Oktober 1952.[11]

Konsekuensi lain dari adanya Re-Ra dan pembentukan Komando Teritorial adalah semakin otonomnya posisi komandan teritorial. Ini berkaitan dengan keputusan Jendral Nasution pada tahun 1955 untuk mengubah teritorium menjadi Kodam.[12] Pada tahun 1957 proses ini mulai justru di daerah di mana terjadi masalah, baik karena pemimpin militernya terlalu otonom dari pusat, atau karena ada masalah antara daerah dengan pusat berkaitan dengan masalah keuangan, anggaran, serta perdagangan. Situasi demikian menjadi salah satu pemicu dari pemberontakan PRRI dan Permesta. Sebagai akibatnya pemerintah memberlakukan keadaan darurat pada tahun yang sama. Namun pemberlakuan keadaan darurat ini menjadi legitimasi ABRI untuk menasionalisasi perusahaan-perusahaan asing, dengan alasan demi keamanan.

Sesudah mengambil-alih kekuasaan pada bulan Oktober 1965 berikut proses pembasmian terhadap PKI, ABRI mulai melakukan perubahan terhadap struktur militernya. *Pertama,* dengan membentuk Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (KOPKAMTIB), yang dipimpin sendiri oleh Jendral Soeharto. Kopkamtib ini sebenarnya adalah organ pusat yang tidak punya jaringan sampai ke bawah namun bekerja melalui struktur teritorial. Banyak tindak kekerasan yang berlangsung pada masa itu sebenarnya dikomandoi oleh Kopkamtib tetapi dijalankan oleh mereka yang berada di tingkat teritorial.[13] *Kedua,* mengubah posisi struktural yang duduk di atas Kodam-kodam dan Korem, yang

---

[11] Lihat M. Fauzi, "Lain di Front Lain di Kota: Jagoan dan Bajingan di Jakarta tahun 1950-an". Makalah disampaikan dalam "The 1st International Urban Conference, Surabaya, August 23rd – 25th 2004, Department of History Faculty of Letters, Airlangga University – Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD)", hlm. 8.

[12] Transkrip Panel Militerisme, Konferensi "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" di Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, 17-19 November 2005, hal 3.

[13] *Ibid.*

dulunya disebut dengan Komando Wilayah Pertahanan. Tujuannya adalah untuk koordinasi di antara berbagai Kodam, serta lebih penting lagi untuk memposisikan pasukan lain yang bertugas di teritorial tertentu agar tidak berseberangan dengan Komando Teritorial setempat.[14] *Ketiga,* perubahan struktur yang dilakukan oleh Jendral Benny Murdani dengan memperkecil jumlah Kodam dari 17 menjadi 10 dengan maksud mempersingkat jalur komando dan membuat kemampuan pasukan ABRI lebih efektif, efisien dan modern. Struktur komando yang lebih besar dihapuskan, dan struktur teritorial awal dikembangkan dengan membangun struktur intelejen, yang pada dasarnya dikendalikan sendiri oleh Jendral Benny Moerdani[15].

Kalau dicermati sebenarnya struktur Komando Teritorial tersebut memiliki cukup banyak fungsi praktis bagi kepentingan kalangan militer.[16] *Pertama,* mengingat bahwa dalam struktur Koter inilah batalyon-batalyon tempur ditempatkan, selain untuk menjaga suatu teritori, struktur tersebut dapat juga dipakai untuk melakukan operasi-operasi tempur. Ini tampak jelas misalnya dalam operasi militer menumpas pemberontakan di Kalimantan Barat yang dipimpin langsung oleh Kodam Tanjung Pura.[17] Fungsi *kedua* adalah fungsi di luar daerah konflik. Di sini Koter ditugaskan untuk menjalankan fungsi pengawasan, pengumpulan informasi, interogasi, dan penahanan, namun sumber perintah biasanya sulit untuk dibuktikan apakah itu datang dari Kopkamtib, Bakorstanas atau yang lain. Fungsi ini semakin menegaskan bahwa Koter hanyalah wajah publik dari militer. Fungsi *ketiga* adalah fungsi pengawasan terhadap lembaga-lembaga negara. Dalam hal ini para perwira tinggi dan menengah militer terlibat dalam Litsus (Penelitian

---

[14] *Ibid.*

[15] *Ibid.*, hlm. 4.

[16] *Ibid.*, hlm. 4-5.

[17] Akan tetapi dalam kasus Timor Leste, Aceh dan Papua pada periode 1990-an operasi-operasi militer tidak berada di bawah Komando Teritorial, melainkan di bawah berbagai macam bentuk komando operasi militer. Bahkan sampai setelah komando khusus dibubarkan, sektor-sektor tempur tetap ada berikut pasukan dan perwiranya, yang berada di bawah perintah langsung dari Jakarta. Artinya, ada perkembangan di mana Komando Teritorial hanya menjadi wajah dari badan resmi ABRI, tapi dibaliknya dilakukan usaha-usaha untuk mendirikan sektor-sektor tempur dengan pasukan dan perwira yang berlatarbelakang Kostrad dan Kopassus.

Khusus), Muspida dan Muspika, dan lembaga-lembaga negara lain di tingkat lokal. Fungsi *keempat* adalah keterlibatan Koter dalam sektor swasta, dalam arti intervensi pada bidang ekonomi yang berada di sektor swasta. Ada hirarki pembagian "jatah" perusahaan yang harus ditangani untuk "biaya keamanan" tertentu. Perusahaan yang besar akan ditangani oleh Korem, yang sedang oleh Kodim, dan yang kecil oleh Koramil. Fungsi *kelima* adalah status sosial. Dalam fungsi ini Koter dimaksudkan untuk "memakmurkan" para pejabat tinggi militer di masing-masing teritori, seiring dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi teritori tersebut. Para perwira Koter lalu dapat memelihara posisi sosialnya oleh karena dapat berinteraksi dengan para elit sipil dan para pengusaha setempat. Fungsi *keenam* adalah fungsi "lahan pekerjaan".[18] Adanya berbagai Kodam di hampir seluruh propinsi dapat menjadi tempat-tempat perebutan posisi yang secara ekonomis menguntungkan bagi para perwira tinggi militer, sebagaimana struktur Kodam itu juga menyediakan berbagai posisi menguntungkan di kemiliteran.

Berangkat dari gambaran seperti itu tampak jelas bahwa TNI bukan hanya sekedar merupakan *alat* saja dari struktur politik yang otoritarian, melainkan adalah *bagian aktif* dari struktur otoritarian itu sendiri. Akibatnya, setelah Soeharto mundur dari kepresidenan TNI justru tumbuh menjadi sebuah oligarki baru yang berkuasa, sebagai "hasil panen" dari struktur teritorial yang telah dikembangkan sejak masa Orde Baru. Dengan kata lain, sebenarnya idak ada transisi demokrasi. Yang ada adalah kelahiran sebuah oligarki baru.

Pengalaman Timor Leste

Guna melihat secara lebih jelas bagaimana budaya militerisme itu meresap secara pelan tapi pasti (antara lain karena tuntutan perjuangan), kita bisa melihat hasil studi Nugroho Katjasungkana mengenai hal tersebut di kancah perjuangan rakyat Timor Leste. Dalam studi itu Nugroho menunjukkan proses perkembangan kesadaran politik masyarakat Timor Leste ketika berhadapan dengan

[18] Douglas Kammen, "The Military's Territorial Structure," *op. cit.*, hlm. 9.

praktik kekerasan yang dilakukan oleh militer Orde Baru. Ia melihat adanya beberapa tahap perkembangan kesadaran politik masyarakat, baik sebelum maupun sesudah invasi militer Orde Baru ke wilayah tersebut pada tahun 1975. *Pertama,* tahap pembentukan organisasi perlawanan terhadap kolonialisme. *Kedua,* tahap pembentukan organisasi perlawanan terhadap invasi Orde Baru. *Ketiga,* tahap pembentukan kesadaran politik yang militeristik dan mekanistik. Nugroho mengingatkan pentingnya pendapat Gramsci yang menyatakan bahwa pembentukan kesadaran politik di dalam banyak hal dipengaruhi oleh situasi perjuangan yang menempatkan problem-problem internal perjuangan sebagai basis bagi keberlanjutan perjuangan itu sendiri.[19] Pendapat itu penting untuk diingat karena membantu melihat adanya tahap-tahap dalam perjuangan rakyat Timor Leste. Meskipun demikian hal itu perlu dilakukan bukan untuk membedakan kepentingan-kepentingan perjuangan pembebasan rakyat, melainkan untuk melihat perkembangan kesadaran politik masyarakat Timor Leste seiring dengan keberadaannya di tengah situasi politik perang yang terus berlangsung sampai dengan diadakannya Referendum pada tahun 1999.

Menurut Nugroho, sebenarnya perjuangan rakyat Timor Leste dalam melawan kolonialisme sudah lama dilakukan oleh penduduk pribumi.[20] Akan tetapi perjuangan dalam bentuk usaha bersama menuju pembebasan nasional baru dimulai pada awal 1970-an, ketika sejumlah orang muda terdidik membentuk kelompok bawah-tanah anti-kolonial. Di satu sisi mereka dididik oleh pemerintah kolonial Portugis untuk 'memberadabkan' rekan-rekan sebangsanya, tetapi di sisi lain mereka menjadi mengenal teori-teori revolusioner dan kisah-kisah perjuangan melawan kolonialisme Portugis di Afrika. Ketatnya pengawasan yang dilakukan oleh DRC (Direktorat Umum Keamanan) Timor Portugis membuat kegiatan kelompok bawah-tanah anti-kolonial tersebut terbatas pada diskusi

[19] Antonio Gramsci, *Study on Philosophy,* Gramsci Archive, http://www.marxists.org.

[20] Nugroho Katjasungkana, "Dampak Invasi dan Pendudukan Indonesia terhadap Gerakan Pembebasan Nasional Timor Leste". Makalah disajikan dalam Konferensi "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" di Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, 17-19 November 2005.

politik. Baru setelah terjadi kudeta terhadap rejim fasis Salazar, kebebasan politik didapatkan. Hal itu seiring dengan program demokratisasi dan dekolonisasi yang dicanangkan oleh pemerintahan baru pasca-Salazar.

Langkah awal yang ditempuh adalah membentuk organisasi ASDT (Asosiasi Sosial Demokratik Timor) pada tahun 1975 dengan berdasar atas: hak untuk merdeka; penolakan kolonialisme dan partisipasi secepatnya unsur-unsur Timor Leste dalam pemerintahan pusat dan lokal; penghapusan diskriminasi rasial; perjuangan melawan korupsi; dan politik bertentangga baik dan kerja sama dengan negara-negara yang secara geografis mengelilingi Timor Leste. Langkah selanjutnya adalah membentuk komite-komite sampai tingkat desa dan menyelenggarakan pertemuan-pertemuan politik untuk meyakinkan rakyat bahwa mereka bisa memerintah Timor Leste sebagai negara merdeka. Sejak bulan Juni 1975 para pemimpin Fretilin mulai melakukan pengorganisasian di desa-desa untuk menjalankan program-program sosial politik demi kemerdekaan. Makna kemerdekaan di sini adalah terciptanya suatu kesederajatan antar-manusia dengan mengakhiri ketidaksederajatan situasi kolonial, yang didasarkan pada eksploitasi oleh suatu minoritas terhadap mayoritas. Minoritas kolonialis dan kaum kaya menghisap mayoritas. Atau dengan kata lain menghapus struktur masyarakat kolonial untuk digantikan dengan struktur baru yang memungkinkan rakyat hidup bebas dari penindasan, penguasaan, dan penghisapan.

Fretilinpun mulai memprioritaskan geraknya pada bidang-bidang pertanian, pendidikan, kesehatan, kebudayaan, dan emansipasi perempuan. Pada bidang pertanian, Fretilin mulai memperkenalkan gagasan pertanian yang melayani rakyat, yang memungkinkan semua orang bisa mendapatkan makanan yang baik agar kesehatannya baik, agar seluruh rakyat bisa hidup sejahtera. Pada bidang pendidikan, dijalankan program pemberantasan buta huruf dengan metode Freirian, dan bidang ini menjadi prioritas. Hal ini dilakukan karena Fretilin percaya bahwa kemerdekaan hanya akan terwujud bila rakyat berpartisipasi aktif dalam pemerintahan bangsa, sementara rakyat hanya akan bisa berpartisipasi aktif ketika

mengetahui apa yang diinginkannya dan mengapa menginginkannya. Dengan kata lain, rakyat perlu didorong agar menjadi sadar politik.

Di antara program-program yang ada yang paling revolusioner adalah program Fretilin untuk emansipasi perempuan. Fretilin memandang bahwa perempuan Timor Leste mengalami penindasan berganda dalam masyarakat yang mereka sebut "feodal-kolonial". Dalam rangka pembebasan nasional, maka tujuannya adalah pembebasan perempuan sebagai makhluk sosial yang merupakan sasaran eksploitasi ganda: yaitu eksploitasi berdasarkan konsepsi tradisional dan eksploitasi berdasarkan konsepsi kolonialis. Berkat upaya-upaya itu Fretilin menjadi amat poluler di masyarakat Timor Leste.

Kendati demikian, menurut Nugroho, Fretilin bukanlah satu-satunya kelompok yang muncul di Timor Leste setelah terjadinya kudeta di Portugal. Ada sejumlah kelompok lain. Beberapa di antaranya adalah UDT dan Apodeti yang masing-masing memiliki pemikirannya sendiri tentang masa depan Timor Leste. UDT lebih berpikir untuk tetap membina hubungan baik dengan pemerintah Portugal oleh karena sebagian besar anggotanya adalah pegawai pemerintahan koloni Portugal dan Liurai. Sementara itu Apodeti adalah partai pro-integrasi yang bermaksud memudahkan invasi Indonesia ke Timor Leste. Kedua kelompok ini tidak berhasil memperoleh popularitas sebagaimana yang didapat oleh Fretilin. Merekapun mulai menuduh Fretilin komunis dan meneriakkan slogan-slogan anti-komunis. Tuduhan dan teriakan ini disambut oleh pihak Indonesia yang memang sudah bermaksud menginvasi Timor Leste, dan dalih yang digunakan adalah menghancurkan Fretilin yang komunis.

Dalam posisi yang demikian ini Fretilin dihadapkan pada dua ancaman, yaitu ancaman konflik dengan partai-partai lain di Timor Leste dan ancaman invasi Indonesia. Pihak UDT sempat melakukan penculikan dan penangkapan terhadap para tokoh Fretilin yang lalu dibalas dengan tindak kekerasan oleh Fretilin terhadap kelompok-kelompok tersebut. Akibatnya banyak pemimpin kelompok-kelompok politik tersebut melarikan diri dan

masuk ke wilayah Indonesia. Pada saat yang sama disebarkanlah isu-isu mengenai perang saudara, komunisme, pro-integrasi dsb., yang semuanya sebenarnya adalah dalih yang akan digunakan oleh Orde Baru untuk menginvasi Timor Leste. Pasukan Indonesia yang sudah melakukan operasi-operasi penyusupan sejak bulan September 1975 tidak lama kemudian berubah menjadi pasukan yang melakukan serangan terbuka terhadap kota-kota kecil di wilayah barat. Pada tanggal 28 November 1975 Fretilin mendeklarasikan berdirinya Republik Demokratik Timor Leste, setelah pagi harinya pasukan Indonesia menduduki kota Atabae. Selanjutnya pada tanggal 7 Desember 1975, Indonesia melancarkan serangan besar-besaran untuk merebut kota Dili. Fretilin yang telah mengantisipasi invasi tersebut mengungsikan para pemimpin dan pasukannya ke pedalaman, diikuti sekitar 85% penduduk. Tanggal 7 Desember 1975 sekaligus menandakan berlangsungnya perang terbuka antara Angkatan Bersenjata Pembebasan Nasional Timor Leste (Falintil) dengan pasukan Indonesia.

Tentara Indonesia yang mengira akan bisa cepat menaklukkan Falintil ternyata hanya bisa menduduki kota-kota besar dan jalan-jalan utama sampai dengan tahun 1976. Sementara itu di wilayah pedalaman Fretilin tetap berkuasa, sedang kader-kadernya memulihkan struktur pemerintahan yang sudah mereka bangun sebelumnya. Mereka meneruskan program-program "membangun struktur-struktur yang memungkinkan rakyat hidup tanpa penindasan dan penghisapan" dengan lebih intensif karena sekarang mereka juga harus memberikan dukungan logistik bagi tentara Falintil. Mereka membangun struktur organisasi sipil Fretilin mulai dari tingkat kampung, desa, subdistrik hingga wilayah. Di tingkat kampung dan desa rakyat diorganisasikan dalam kelompok-kelompok untuk menjalankan produksi pertanian, kesehatan, dan pendidikan, serta penjagaan keamanan. Agar perempuan bisa terlibat dalam semua kegiatan itu dibentuklah tempat-tempat pengasuhan anak yang dijaga secara bergiliran. Wilayah pedalaman yang menjadi tempat bagi struktur baru itu disebut *zona libertadas*, atau wilayah yang dibebaskan. Posisi Falintil berada di bawah Dewan Tertinggi Perjuangan yang merupakan organ dari Komite Sentral Fretilin yang

berwenang mengambil keputusan tertinggi mengenai masalah-masalah militer.

Zona libertadas ini berhasil dipertahankan sampai akhir tahun 1978, di mana pada saat yang bersamaan pasukan Indonesia melakukan ofensif besar-besaran melalui serangan darat dan udara. Akibatnya Fretilin tidak bisa bertahan, dan pimpinan Fretilin memutuskan agar penduduk sipil menyerah. Para pemimpin Fretilin banyak yang tewas, menyerah, atau tertangkap. Unit-unit pasukan Falintil yang selamat jumlahnya tidak banyak, itupun tercerai- berai. Akhirnya perjuangan untuk mencapai kehidupan tanpa penindasan dan penghisapan berakhir dengan kekalahan resmi Falintil. Rakyatpun menyerah kepada tentara Indonesia, untuk selanjutnya hidup di bawah kekuasaan pemerintah pendudukan yang menjalankan kontrol ketat terhadap mereka.

Walaupun demikian, secara tak resmi sisa-sisa Falintil tetap melancarkan perlawanan bersenjata, sambil mencari pasokan logistik dari rakyat yang hidup di wilayah yang diduduki Indonesia. Oleh karena itu banyak dari mereka berubah tugasnya dari mengorganisasikan penduduk sipil dalam program-program sosial politik, menjadi mengorganisasikan saluran logistik dan informasi dari penduduk yang tinggal di wilayah pendudukan ke gerilya Falintil di hutan. Sebagai akibatnya secara perlahan-lahan Falintil menjadi dominan dalam perjuangan. Struktur sipil yang didirikan setelah reorganisasi pada tahun 1981 pada dasarnya dimaksudkan sebagai pendukung kelompok militer dan para kader politik yang bekerja di bawah arahan komandan-komandan Falintil.

Yang perlu diperhatikan kemudian adalah bahwa telah terjadi perubahan gagasan tentang perubahan sosial, dari usaha membangun struktur baru tanpa penindasan dan penghisapan menjadi sekedar perjuangan untuk mencapai kemerdekaan. Oleh karena perjuangan bersenjata tidak mungkin mencapai kemenangan, para pimpinan Falintil mulai berpikir tentang penyelesaian damai melalui arena internasional, yakni melalui jalur diplomasi. Dukungan internasional diharapkan datang dari berbagai negeri. Pada saat yang sama dibentuk pula organisasi perjuangan yang dapat menampung orang-orang atau kelompok-kelompok sosial politik

yang tidak berlatarbelakang Fretilin tetapi sama-sama menginginkan kemerdekaan. Dibentuklah CNRM. Wadah ini dimaksudkan sebagai tempat untuk menampung semua kekuatan itu dalam suatu strategi Unidade Nacional melawan pendudukan Indonesia dalam tiga front: Front Bersenjata di hutan, Front Bawah Tanah (Clandestine), dan Front Diplomatik di arena internasional. Dalam perjalanan waktu Falintil kemudian mengalami pemutusan hubungan dengan Fretilin dan menjadi kekuatan bersenjata nasional langsung di bawah CNRM.

Berangkat dari gambaran pengalaman rakyat Timor Leste di atas kita menjadi sadar bahwa militerisme bukanlah sesuatu proses yang memang direncanakan sejak semula, dan bukan pula sebuah praktik konkret yang bisa dipelajari secara faktual. Militerisme adalah sebuah proses yang terbentuk oleh karena dinamika perjuangan pembebasan nasional. Sebagaimana kita lihat, situasi politik, keadaan perang, dan situasi internal organisasi Fretilin telah berperan dalam membentuk kecenderungan militerisistik di dalam perjuangan pembebasan rakyat Timor Leste. Militerisme bergerak seperti "virus" yang secara tak terhindarkan masuk ke dalam kesadaran para pimpinan politik perjuangan pembebasan rakyat Timor Leste. "Virus" ini kemudian mengubah gagasan dasar perjuangan pembebasan rakyat Timor Leste yang semula non-militeristik dan dikelola oleh penduduk sipil pada umumnya, menjadi bersifat militeristik dan didominasi oleh kelompok-kelompok militer profesional.

Betapa miripnya perkembangan itu dengan sejarah perkembangan militerisme di Indonesia. Perjuangan kemerdekaan Indonesia yang semula dipelopori oleh kelompok-kelompok sipil dalam bentuk laskar-laskar rakyat, kemudian diambil alih oleh kelompok tentara profesional. Program Re-Ra (Reorganisasi-Rasionalisasi) yang dimotori oleh Nasution adalah contoh bagaimana militerisme itu memasuki untuk kemudian menguasai cara berpikir masyarakat dalam perjuangannya—bahkan setelah perjuangan demi kemerdekaan itu usai.[21]

[21] Sebagaimana kita tahu, penolakan kalangan sipil atas program ini menjadi salah satu faktor pemicu konflik berdarah yang dikenal sebagai Peristiwa Madiun 1948.

Budaya Militerisme

Per definisi sebenarnya istilah "budaya militerisme" itu kurang tepat. Meskipun demikian karena sering dibahas topik-topik seperti militerisme dalam bidang pendidikan, militerisme dalam bahasa politik dan sebagainya, maka istilah tersebut sering dipakai pula untuk menggambarkan sebuah konstruksi sosial berkaitan dengan peran militer dalam masyarakat.[22] Sebagaimana pernah diingatkan oleh Gramsci, dalam wilayah kebudayaan, dunia pendidikan dan dunia intelektual memiliki peran dan merupakan unsur penting dalam pembentukan suatu konstruksi sosial.[23] Akibatnya, pembahasan topik militerisme sebagai hasil dari suatu konstruksi soaial adalah sesuatu yang cukup rumit. Lebih dari sebuah praktik konkret yang dialami sehari-hari, militerisme seringkali lebih menyangkut masalah landasan berpikir yang menentukan pola perilaku masyarakat.

Dalam kaitan dengan masuknya militerisme dalam perilaku masyarakat itu Dede Oetomo mengamati bahwa setelah Orde Baru naik ke panggung kekuasaan, hampir seluruh universitas (negeri) di Indonesia dipimpin oleh rektor-rektor yang berasal dari kalangan militer.[24] Para rektor yang lama diganti, dan seluruh isi universitas dibersihkan dari mereka yang dianggap "kiri" atau "komunis". Ini bukanlah sebuah pekerjaan yang rumit bagi kekuatan militer, karena banyak dari mahasiswa maupun dosen di berbagai universitas di Indonesia, yang pada saat itu tidak terlalu banyak jumlahnya, lebih berpihak pada kekuatan militer dalam menghabisi mereka yang dituduh PKI pada tahun 1965-66. Para pengusasa militer tidak mau ambil resiko tersusupi oleh agen-agen komunis, dan oleh karena itu mereka memberlakukan *screening* terhadap para dosen dan mahasiswa yang berada di universitas. *Screening* ini terus diberlakukan dari waktu ke waktu setelah itu dan dengan melalui berbagai macam cara, bahkan jauh setelah Orde Baru lama berkuasa.

---

[22] Padahal istilah yang tepat mungkin adalah militerisme sebagai "salah satu produk kebudayaan Orde Baru".

[23] Antonio Gramsci, *ibid.*

[24] Dede Oetomo, "Militer(isme), Intelektual, dan Bahasa Politik Indonesia". Makalah disajikan dalam Konferensi "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" di Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, 17-19 November 2005.

Selain dikontrol melalui program *screening*, para pejabat struktural perguruan tinggi juga diikutkan dalam kursus Lemhanas (Lembaga Pertahanan Nasional), di mana sebagian dosen menjadi pengajarnya. Di beberapa perguruan tinggi juga dibentuk lembaga-lembaga seperti Laboratorium Pancasila, yang sejak 1978 secara lebih sistematik berlanjut menjadi program Penataran P4. Untuk kepentingan bahan penataran tersebut sejumlah dosen tingkat nasional dijadikan perumus, dan hampir semua diberi status Manggala, Penceramah atau Penatar.

Lebih jauh lagi, untuk kelengkapan pelaksanaan suatu penelitian atau penyelenggaraan kegiatan ilmiah, penguasa menuntut adanya izin dari Kantor Sosial Politik pada tingkat Kabupaten atau Kotamadya. Pada tingkat Provinsi ijin itu harus diminta dari Direktorat Sosial Politik. Ijin ini lalu juga harus diketahui oleh struktur birokrasi pemerintahan hingga tingkat kecamatan atau desa. Apabila oleh pejabat setempat topik penelitian dianggap mengganggu stabilitas dan ketertiban, maka bisa jadi penelitian tersebut tidak diijinkan. Perlu diketahui, adanya ijin penelitian tidak otomatis berarti pemberian ijin atas diseminasi hasil penelitian.

Sementara itu guna mengontrol mahasiswa diberlakukanlah pembedaan antara kegiatan yang sifatnya intra-kampus dan ekstra-kampus. Kegiatan yang sifatnya ekstra-kampus mendapat pengamatan khusus dan tidak diijinkan lagi mengadakan kegiatan ekstra-kampus di dalam lingkungan perguruan tinggi diberlakuan NKK/BKK. Sesudah tahun 1978 dibentuklah resimen mahasiswa. Semua itu berakibat makin tumpulnya pergerakan mahasiswa. Tak kalah penting, ditetapkanlah institusi Pembantu Rektor III yang tugasnya membawahi bidang kemahasiswaan, dan yang dalam praktik kerap berkoordinasi dengan pimpinan Komando Teritorial setempat. Pada tingkat yang paling ekstrem sering terjadi bentuk-bentuk teror fisik dan mental kepada mahasiswa berupa pemanggilan, penangkapan, penahanan, penculikan, penghilangan, dan pembunuhan. Ini berlaku terutama pada para aktivis mahasiswa yang oleh penguasa dianggap mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat.

Konsep militerisme berguna untuk menguak fakta bahwa kontrol otoriter rejim militer atas masyarakat dan negara tidak selalu menggunakan jalur resmi militer, melainkan juga melalui jalur-jalur sipil yang berideologi militeristik dan berciri otoritarian, seperti penekanan pada disiplin model militer, penciptaan persepsi ancaman, serta keseragaman dan hirarki yang terkesan rapi. Militerisme juga sering meliyankan empat golongan masyarakat, yakni "komunis", "Cina", "Barat/Asing", dan "wanita/perempuan". Akibatnya terciptalah perasaan was-was tentang siapa kawan dan siapa lawan. Termasuk juga masyarakat menjadi curiga siapa sebenarnya yang "bersih diri" atau "tak bersih diri", siapa yang "bersih lingkungan" dan siapa yang "tidak bersih lingkungan", dalam arti terkait atau tak terkait dengan orang-orang yang ada hubungannya dengan "bahaya laten komunis" itu. Praktik-praktik macam itu tentu saja amat membingungkan dan meresahkan.[25]

Cara berpikir seperti ini, berkait juga dengan taksonomi militer yang terkesan ketat sebagaimana tercermin dalam program klasifikasi para tahanan politik ke dalam "Golongan A", "Golongan B", dan "Golongan C". Dalam bentuknya yang lain, taksonomi serupa berlanjut pada pembatasan jumlah agama-agama yang diakui oleh Orde Baru. Dalam dunia perguruan tinggi taksonomi ini muncul dan tumbuh subur dalam bentuk praktik-praktik pendidikan atau kegiatan yang mengikuti garis aliran politik, afiliasi agama dan kesukuan, yang semuanya tetap berlaku hingga sekarang. Sektarianisme adalah hasil utamanya, sebagaimana terwujud dalam konflik-konflik horisontal sektarian yang terjadi di berbagai daerah.

Sementara itu para pemimpin perguruan tinggi pun kian meninggikan dan memperkuat benteng-benteng antar golongan. Menarik bahwa universitas kemudian dianggap sebagai tempat yang "suci", yang tidak boleh "dinodai" oleh rakyat yang "bodoh". Sekarang di setiap universitas ada ketentuan harus berbaju kerah dan bersepatu serta sekian banyak ketentuan lain yang semuanya merupakan refleksi dari ideologi militerisme.

---

[25] Secara kultural praktik ini bisa dikatakan sebagai berakar dari praktik wacana yang dalam bahasa Jawa diekspresikan dengan pameo "*ngono ya ngono ning aja ngono*".

Lebih jauh lagi, dalam pengembangan bahasa amat kelihatan arogansi para linguis pro-rejim Orba yang menelorkan konsep "bahasa yang baik dan benar". Kaidah-kaidah tata bahasa yang sudah banyak dikenal umum dimentahkan kembali nyaris sesukanya. Padahal persoalan taksonomi "baik dan benar" macam ini amat mempengaruhi cara berpikir masyarakat. Akibatnya terciptalah banyak kebingungan di antara para pengguna bahasa.[26] Yang jelas, berdasar taksonomi ini perilaku seseorang mau ditentukan harus begini atau begitu, sesuai dengan konvensi-konvensi yang dibangun berdasar atas taksonomi tersebut. Tercermin di sini betapa budaya militerisme telah bekerja secara aktif bahkan dalam kerangka berpikir taksonomik dengan maksud membedakan siapa lawan siapa kawan, tanpa mempedulikan kesadaran politik macam apa yang mungkin muncul dan berkembang sebagai akibat dari cara berpikir seperti itu.

Premanisme dan Militerisasi Sipil

Bahasan-bahasan tentang militerisme di atas membuat kita terdorong untuk mengaitkannya dengan fenomena premanisme yang berkembang pesat belakangan ini. Merujuk pada keterangan Ita Fatia Nadia, ada banyak sekali kelompok sipil yang berlabel agama dan bersenjata di tingkat akar rumput yang sebenarnya merupakan bentuk-bentuk premanisme.[27] Terdapat dugaan bahwa kelompok-kelompok sipil tersebut sebenarnya dilatih oleh orang-orang dari satuan khusus militer atau oleh orang orang dari Komando Teritorial tertentu. Jika dugaan itu benar, ada kemungkinan tugas pengamanan yang seharusnya dilakukan oleh Komando Teritorial itu dalam pelaksanaannya dialihkan ke kelompok-kelompok sipil bersenjata tersebut. Praktik macam itu mengundang tanda tanya dari pihak yang berwenang – dalam hal ini kepolisian – yang sering bersitegang dengan kelompok-kelompok sipil tersebut. Selain itu, dugaan juga berkembang ke arah adanya kemungkinan keterlibatan oligarki di tingkat pemerintahan di dalam pembentukan milisi-milisi tersebut.

---

[26] Menarik bahwa untuk penerjemahan istilah-istilah teknologi komputer, konon Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono harus secara pribadi mengeluarkan instruksi tentang hal itu.

[27] Transkrip Panel Militerisme, Konferensi "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" di Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, 17-19 November 2005, hlm. 23-27.

Sebagaimana dalam kaitan dengan konflik berkepanjangan di Poso, banyak rumor berkembang bahwa konflik tersebut sebenarnya merupakan bagian dari usaha oligarki untuk menguasai sebuah wilayah yang kaya mineral di Sulawesi Tengah. Dalam praktiknya konflik itu ternyata berlarut-larut dan memakan korban yang begitu banyak dari kalangan masyarakat. Jika dugaan keterlibatan oligarki itu dikembangkan lebih lanjut bukan tidak mungkin bahwa di situ terdapat keterlibatan negara-negara imperialis seperti Amerika Serikat. Bisa jadi Amerika Serikat berperan di dalam pembentukan milisi-milisi sipil tersebut. Ini berkaitan dengan intensifnya usaha politik luar negeri Amerika Serikat di dalam mengampanyekan anti terorisme di Indonesia, sampai ke tingkat desa-desa.

Tidak semua orang setuju dengan-dugaan di atas. Wilson, misalnya, berpendapat bahwa muncul dan berkembangnya milisi-milisi sipil bersenjata atau premanisme tersebut adalah akibat dari kegagalan gerakan demokrasi di dalam mengorganisasikan masyarakat.[28] Menurut dia, jika dulu gerakan demokrasi berhasil dengan tekun mengorganisasikan masyarakat, apalagi sampai dapat menduduki posisi pimpinan baik di tingkat lokal maupun nasional, ada kemungkinan kecenderungan lahirnya premanisme tersebut bisa dicegah. Menurut dia pula, tidak bisa kita mengganggap penguasa militer resmi sebagai satu satunya sumber terciptanya premanisme tersebut. Pendapat Wilson itu didukung oleh George Junus Aditjondro yang menyatakan bahwa ada kecenderungan permisivitas yang luar biasa dari masyarakat terhadap cara-cara kekerasan.[29] Banyak fenomena di lapangan menurutnya menunjukkan kemungkinan itu. George kembali mengacu pada peran dari Komando Teritorial itu sendiri di dalam pembentukan dan pemeliharaan milisi-milisi bersenjata. Lebih lanjut ia juga melihat bahwa sudah sepatutnya pemahaman terhadap premanisme ini dikembalikan pada poros pengorganisasian masyarakat, dalam arti pengorganisasian gerakan kemasyarakatan (sebagai antitesa dari gerakan sosial), yang tidak untuk merebut kekuasaan, tetapi lebih untuk membangun perdamaian dan kesejahteraan setempat.[30]

---

[28] *Ibid.*, hlm. 33.
[29] *Ibid.*, hlm. 34.
[30] *Ibid.*, hlm. 36-37.

Douglas Kammen dan Nugroho Katjasungkana berpendapat lain. Douglas, misalnya, menolak argumen permisivitas yang diajukan oleh George. Menurut Douglas argumen tersebut memberi kesan bahwa masyarakat itu bodoh dan seolah-olah tak bisa bertindak tanpa bantuan dari luar negeri. "Masa orang Indonesia tidak bisa membunuh tanpa bantuan dari Amerika?" tanya Douglas.[31] Aneh bahwa kecenderungan permisivitas ini dihadapkan pada problem kebangsaan di satu sisi, dan problem kriminalitas sebagai sebuah tindakan sosial pada sisi lain. Dalam kaitan dengan ini Douglas mengajukan satu variabel penting, yakni krisis ekonomi. Menurutnya krisis ekonomi merupakan rahim bagi mereka yang putus sekolah dan tak punya pekerjaan untuk mengolah diri menjadi anggota milisi bersenjata guna mencari penghasilan demi pemenuhan kebutuhan hidup.

Sementara itu menurut Nugroho, persoalannya sekarang adalah bukan sekedar persoalan bagaimana melawan militer dan mengorganisasikan masyarakat. Bahkan bukan juga soal bagaimana menghancurkan Amerika Serikat yang diduga mensponsori pembentukan milisi-milisi. Yang perlu dipersoalkan menurutnya adalah bagaimana memahami bahwa militerisme itu sendiri berangkat dari praktik-praktik ideologisasi militerisme melalui slogan, ancaman, gangguan, hambatan, tantangan, dan sebagainya. Ideologisasi tersebut membuat klasifikasi tentang siapa-siapa musuh rakyat Indonesia seolah-olah benar walaupun sebenarnya hal itu tidak pernah jelas. Masalahnya, meskipun cara berpikir macam itu belum tentu benar, dalam praktik telah menjadi landasan untuk dilakukannya berbagai macam tindak kekerasan.[32] Lebih jauh kecenderungan cara berpikir seperti itu mempengaruhi perkembangan bentuk-bentuk organisasi perlawanan dan kesadaran politik anggota organisasi perlawanan terhadap militerisme itu sendiri. Konsekuensinya, usaha untuk memahami militerisme *per se* itu tidak sama dengan usaha untuk melawan program-program militerisasi sipil, dan oleh karena itu studi tentang militerisme sebagai bagian dari struktur otoritarianisme masih dan harus terus dilakukan.

---

[31] *Ibid.*, hlm. 38.
[32] *Ibid.*, hlm. 38-39.

BAGIAN 2

1

Pembelenggguan Kekuasaan Kehakiman di Masa Pemerintah Suharto: Kajian Sejarah Hukum

Oleh: *A. Muhammad Asrun*

Pendahuluan

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat bahwa jaminan terhadap kekuasaan kehakiman yang merdeka tidak sepenuhnya terlaksana, baik pada masa Pemerintahan Demokrasi Terpimpin di bawah Presiden Suharto. Kekuasaan kehakiman yang tidak merdeka memberi pengaruh terhadap pelaksanaan fungsi peradilan. Undang-undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan kehakiman di bawah kontrol kekuasaan eksekutif pada masa Demokrasi Terpimpin. Undang-undang Nomor 19 Tahun 1964 telah menempatkan kekuasaan kehakiman di bawah pengaruh kekuasaan eksekutif, dengan memberikan kekuasaan kepada presiden untuk melakukan intervensi terhadap peradilan dalam hal kepentingan nasional atau kepentingan revolusi terancam. Sukarno membuat undang-undang tersebut tidak hanya karena gusar menyaksikan penolakan sejumlah hakim untuk didikte, tetapi alasan yang lebih mendasar lagi adalah bahwa dia menginginkan mobilisasi dukungan penuh dari para ahli hukum dan advokat.

Kesalahan yang sama juga terulang dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970, yang tidak lain merupakan kekalahan kaum reformis yang ketika itu bekerja keras untuk

mencegah terulangnya pengebirian kekuasaan kehakiman di masa rezim Demokrasi Terpimpin. Undang-undang tersebut telah menimbulkan apa yang disebut sebagai dualisme dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman, yaitu sisi teknis peradilan berada di bawah Mahkamah agung dan sisi administratif berada di bawah kendali Departemen Kehakiman.

Kekalahan Kubu Reformis

Daniel S. Lev melihat mencatat perdebatan di sekitar gagasan untuk melepaskan para hakim dari departemen kehakiman sebagaimana dikehendaki oleh para hakim di satu sisi, dan keinginan Menteri Kehakiman Seno Adjie yang mewakili Pemerintah Orde Baru untuk tidak melepaskan hakim dari departemen yang dipimpinnya. Ikahi berpendapat bahwa pengaturan keuangan dan pengawasan oleh departemen kehakiman akan menciptakan sarana kepada pihak eksekutif untuk menyusupkan paksaan halus terhadap para hakim. Sekalipun ada dukungan dari kalangan advokat yang berada di luar jalur birokrasi. Ikahi menemui kegagalan dalam memperjuangkan gagasan kemandirian badan kehakiman. Keinginan Ikahi bahkan dinilai kalangan pemerintah sebagai tuntutan yang salah, permusuhan dan bahkan penghianatan. Dalam pandangan penganut cara berfikir demikian, kemandirian badan peradilan pada akhirnya dapar membatasi gerak kekuasaan eksekutif.

Sesungguhnya, di hadapan peserta Musyawarah Nasional Ikatan Hakim Indonesia (Ikahi) di Yogyakarta pada tahun 1968, mantan Presiden Suharto menjanjikan untuk mengembalikan supremasi hukum dengan menjamin pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang merdeka. Di depan Musyawarah Nasional Ikahi di Medan pada tahun 1971, Suharto sekali lagi berjanji untuk mengembalikan kekuasaan kehakiman yang lepas dari campur tangan kekuasaan di luar lembaga yudikatif. Keinginan untuk mengembalikan kekuasaan kehakiman yang merdeka sesungguhnya telah menjadi komitmen pada sarjana hukum di awal Pemerintahan Orde Baru.

Perjalanan sejarah kemudian memperlihatkan terjadinya pembelokan pelaksanaan kekuasaan kehakiman di masa

pemerintahan Suharto, terutama sejak masuk decade 1970-an. Intervensi eksekutif mulai terlihat sejak periode tersebut sebagai bagian dari warna politik Pemerintah Suharto yang bercorak otoriter. Dalam kedudukannya sebagai Kepala pemerintahan, Suharto berhasil mempengaruhi pelaksanaan kekuasaan kehakiman melalui pola-pola pembuatan peraturan perundang-undangan yang memberi keuntungan kepada eksekutif. Suharto mengkooptasi organisasi Ikatan Hakim Indonesia (Ikahi) melalui Operasi Khusus (Opsus) yang dipimpin oleh Let.Jen. Ali Murtopo, sehingga organisasi ini secara kompromistis menerima pengaturan administrasi hakim di bawah Departemen Kehakiman sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman, yang strategis untuk menjegal kemandirian hakim.

Landasan Independensi Kekuasaan Kehakiman

Hambatan terhadap pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang merdeka, menurut Todung Mulya Lubis, mempunyai dasar berpijak, yaitu lemahnya dasar konstitusional dari kebebasan dan kemandirian system peradilan. Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945, masih menurut Lubis, terasa terlalu sumir dan Penjelasan kedua pasal itu tidak menjabarkan prinsip kebebasan dan kekuasaan kehakiman. Serba ketidakjelasan tersebut memungkinkan lahirnya interpretasi lain dari yang dimaksud oleh pembuat UUD 1945. Interpretasi lain dari yang dimaksud Mulya tersebut tampaknya dapat dilihat dari kehadiran Pasal 11 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970.

Mantan Ketua Mahkamah Agung Purwoto Gandasubrata memiliki pendapat yang sama dengan T. Mulya Lubis tersebut, yaitu Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945 serta penjelasannya tidak secara tegas mengatur kekuasaan kehakiman. Karena itu, Gandasubrata mengusulkan pentingnya penjabaran lebih lanjut tentang kedua pasal tersebut, yang tidak boleh mengurangi dan membatasi kekuasaan kehakiman dan mempertegas kedudukannya sederajat dengan kekuasaan pemerintahan Negara.

Berbeda dengan T. Mulya Lubis dan Purwoto Gandasubrata, mantan Menteri Kehakiman Islmail Saleh membenarkan campur tangan Negara atau keterlibatan kekuasaan pemerintahan Negara

dalam mengatur kekuasaan kehakiman, dengan mengajukan tiga alasan. *Pertama,* campur tangan tersebut merupakan konsekuensi dari paham Negara kekeluargaan yang dianut dalam UUD 1945.

Kedua, campur tangan tersebut dibenarkan karena sesuai dengan bunyi Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum dilakukan amandemen, yang menyatakan bahwa, "Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan DPR," dan penjelasan pasal itu mengatakan, "Kecuali *executive power,* Presiden bersama-sama DPR menjalankan *legislative power* dalam Negara." Dengan demikian, menurut Islamil Saleh, pemerintah juga mengatur kekuasaan kehakiman. Dan alasan ketiga, dengan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 tersebut maka kekuasaan kehakiman bisa dikontrol sehingga kekuasaan presiden menjadi sangat kuat.

Penulis merasa perlu memberikan catatan terhadap pendapat Ismail Saleh tersebut. Ismail Saleh telah salah menafsirkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, yang bisa dijadikan alasan pembenar dari pendapatnya bahwa "pemerintah bisa turut campur mengatur kekuasaan kehakiman" dan "kekuasaan bisa dikontrol". Pandangan tersebut, selain rancu, juga bertentangan dengan amanat UUD 1945 yang menghendaki adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24 dan Pasal 25 serta penjelasannya. Moh. Koesno dan Purwoto juga menolak kalau ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dijadikan dalih untuk mengurangi dan membatasi kekuasaan kehakiman yang merdeka atau untuk membenarkan adanya intervensi kekuasaan pemerintah terhadap kekuasaan kehakiman. Ismail Saleh mengajukan pandangan tersebut dengan menyandarkan pada fakta-fakta bahwa intervensi pemerintah diperlihatkan dengan pengaturan masalah rekruitmen hakim, administrasi dan organisasi hakim termasuk masalah finansial. Fakta-fakta tersebut secara fundamental telah mengurangi hakikat kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Sesungguhnya keinginan untuk menegakkan kekuasaan kehakiman yang merdeka sejalan dengan semangat yang dikandung di dalam Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945. Penjelasan kedua pasal tersebut menyatakan bahwa:

> "Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah. Berhubungan dengan itu harus diadakan jaminan dalam Undang-undang tentang kedudukannya para hakim."

Ketentuan kedua pasal UUD 1945 tersebut melarang cabang-cabang kekuasaan Negara lainnya untuk mempengaruhi kekuasaan dalam bentuk dan cara apapun. Pernyataan tersebut harus ditafsirkan bahwa baik keadaannya, bentuk maupun susunanya termasuk para pelaksananya, yaitu para hakim harus diatur secara internal oleh kekuasaan kehakiman sendiri, dalam hal ini oleh Mahkamah Agung. Sebagai konsekuensi dari pandangan itu, kata Moh. Koesnoe, maka Mahkamah Agung harus mengatur tata tertib sendiri. Moh. Koesnoe menyarankan sebaiknya tata tertib itu pertama-tama diatur dalam bentuk kode etik, kemudian disusun dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga dari badan-badan kekuasaan kehakiman. Namun, menurut penulis, kode etik harus disusun dalam bentuk undang-undang agar penerapannya dapat memiliki basis legal yang kuat, termasuk dalam hal penerapan sanksi terhadap pelanggarnya. Otonomi pengaturan anggaran adalah sesuatu yang juga mesti berada di tangan Mahkamah Agung, di mana Negara harus menyediakan anggaran yang terlepas dari budjet lembaga pemerintahan Negara.

Masih dalam kaitan dengan masalah kekuasaan kehakiman yang merdeka, Subekti berperndapat bahwa kebebasan hakim yang menjadi sendi peradilan yang baik tidak saja dalam hal larangan untuk mempengaruhi kekuasaan kehakiman oleh kekuasaan lain di luar kekuasaan kehakiman, tetapi Mahkamah Agung juga dilarang campur tangan atau memberikan pengaruh terhadap suatu pengadilan bawahan yang mempunyai kekuasaan dalam mutus suatu perkara. Mahkamah Agung baru mempunyai kekuasaan dalam memutus suatu perkara, jika ada permohonan pemeriksaan kasasi dalam perkara tersebut. Fungsi pengawasan atas jalannya peradilan yang dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung terhadap pengadilan bawahan, antara lain, yaitu dalam hal menegur penyelesaian perkara yang sudah terlalu lama, memerintahkan pelaksanaan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang terlampau lama

tertunda, perintah penangguhan perintah *bij uitvoerbaar bij voorraad* yang secara menyolok menyalahi syarat-syarat menurut undang-undang.

Menurut T. Mulya Lubis, tuntutan kekuasaan kehakiman yang merdeka memiliki dasar yang kuat, yang setidaknya dapat kita baca pada notulen pembuatan UUD 1945. Baik Sukarno, Hatta, Soepomo maupun Yamin mengakui betapa pentingnya kekuasaan kehakiman yang merdeka, sekalipun ada beberapa perbedaan cara pandang mengenai tempat dan letak kekuasaan kehakiman. Cita-cita untuk menghadirkan kekuasan kehakiman yang merdeka sejalan dengan Penjelasan UUD 1945, yaitu Negara Indonesia yang merdeka adalah Negara hukum (*rechstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*machstaat*).

Intervensi Militer dalam Peradilan

Sejarah kekuasaan kehakiman di era Orde Baru juga ditandai dengan campur tangan militer dalam pelaksanaan proses peradilan, terutama pada kasus-kasus yang menyinggung kekuasaan pemerintahan. Beberapa kasus yang sangat jelas intervensi tentara dalam proses peradilan, antara lain, yaitu peradilan kasus mahasiswa di tahun 1974 (Malari 74), peradilan A.M. Fatwa dalam kasus Tanjung Priok (1984), dan peradilan Muchtar Pakpahan dalam kerusuhan buruh di Medan (1994).

Sejak awal pemeriksaan Sjahril dalam perkara kerusuhan anti-Jepang pada tanggal 15 Januari 1974, aparat militer telah terlibat dalam proses interogasi tersangka dan proses penahanannya pun ditempatkan di rumah tahanan militer. Beberapa hari setelah kerusuhan 15 Januari 1974 Sjahril, bersama Hariman Siregar dan tokoh-tokoh mahasiswa lainnya ditangkap oleh aparat Corps Polisi Militer (CPM) dan kemudian ditahan di Rumah Tahanan CPM di Jalan Merdeka Timur, Jakarta Pusat. Di tempat tahanan ini, Sjahril diinterogasi oleh aparat intelijen militer. Interogasi dimaksudkan untuk mendapatkan keterangan dari tersangka, tetapi ironisnya pemeriksaan dilakukan di bawah tekanan psikologis, sehingga keterangan itu seharusnya tidak dapat dijadikan alat bukti dalam proses peradilan. Namun, hasil integorasi tetap dibuatkan Berita Acara

Pemeriksaan (BAP) dan ditandatangani oleh Sjahril. Penahanan Sjahril kemudian dipindahkan ke Rumah Tahanan Militer Guntur di daerah Jakarta Selatan. Penangkapan oleh aparat intelijen militer dan penahanan Sjahril di rumah tahanan militer adalah kekeliruan besar dan bertentangan dengan hukum acara pidana, karena dia bukan tentara sehingga bukan subjek dalam proses hukum militer.

Sjahril, 37 tahun (waktu itu), diajukan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat atas dakwaan tindak pidana subversif yang merongrong kewibawaan pemerintah yang sah dengan bersandarkan pada ketentuan pasal 1 ayat (1) ke-1 Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963. Sekalipun Jaksa Penuntut Umum gagal membuktikan dakwaannya, karena kesaksian umumnya meringankan terdakwa, majelis hakim dalam sidang tanggal 23 Desember 1974 tetap menyatakan Sjahril bersalah dan menghukumnya enam tahun enam bulan penjara. Di tingkat banding, Pengadilan Tinggi Jakarta dalam putusan tanggal 3 Januari 1977 mengurangi hukuman Sjahril menjadi empat tahun penjara. Pada 3 November 1983, Mahkamah Agung menguatkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, yaitu hukuman enam tahun enam bulan penjara bagi terdakwa.

Proses peradilan A.M. Fatwa dilatarbelakangi oleh peristiwa Tanjung Priok berdarah pada tanggal 12 September 1984. Peristiwa upaya pembebasan empat aktivis Islam yang ditahan di Markas Komando Distrik Militer (Kodim) Jakarta Utara pada hari itu berujung pada kerusuhan berdarah setelah tentara dan polisi melepaskan tembakan ke arah sekitar 3.000 massa demonstran yang pada saat itu berada di depan kantor Markas Kepolisian Resor (Polres) Jakarta Utara, atau sekitar 100 meter dekat Kodim Jakarta Utara. Tidak ada jumlah korban meninggal, luka-luka dan hilang yang dapat diverifikasi secara independent dalam kerusuhan Priok Berdarah 1984 itu. Namun, pemerintah menyatakan hanya delapan orang tewas dan puluhan luka-luka. Sumber majalah Tempo menyatakan 28 orang tewas dan sumber tidak resmi menyatakan ratusan orang tewas. Semua korban tewas tidak diketahui di mana kuburan mereka. Hanya kuburan Amir Biki, yang memimpin massa ke Markas Kodim Jakarta Utara, yang diketahui masyarakat dan keluarganya.

Cara-cara represif yang dipergunakan militer dalam menangani massa demonstran tak bersenjata dalam peristiwa Tanjung Priok mengundang kritik dari para aktivis hak asasi manusia dan politisi anti-pemerintahan Suharto, termasuk dari Kelompok Kerja Petisi 50. Penangkapan A.M. Fatwa dan H.R. Dharsono dilatarbelakangi oleh kritik mereka terhadap cara-cara brutal tentara dalam menangani demonstrasi di Tanjung Priok ini. Fatwa ditangkap aparat intel militer atas perintah Kepala Staf Harian Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban Daerah Jakarta Raya dan sekitarnya (Laksusda jaya) Brigadir Jenderal Sugeng Subroto di bawah Surat Perintah No. SPP/10-1/KAMDA/IX/1984. Untuk kepentingan pemeriksaan lanjutan, Laksusda Jaya menyerahkan Fatwa kepada Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta pada 3 Oktober 1984. Fatwa awalnya juga ditahan di Rumah Tahanan Militer di Jakarta. Keterlibatan militer dalam proses pemeriksaan merupakan pelanggaran KUHAP.

Fatwa diajukan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada 12 Agustus 1994, dengan dakwaan berlapis yang disandarkan pada ketentuan pasal 1 ayat (1) sub a, b, c yo pasal 13 Undang-undang No. 11/PNPS/1963. Sekalipun tidak berhasil membuktikan letak kesalahan sikap kritis Kelompok Kerja Petisi 50 dengan permintaan untuk membentuk 'fact-finding mission' untuk Peristiwa Tanjung Priok dan serta ceramah-ceramah Fatwa. Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tetap menyatakan terdakwa bersalah dan menghukumnya 18 tahun penjara. Pengadilan Tinggi Jakarta dan Mahkamah Agung menguatkan putusan itu.

Ketua Serikat Buruh Sejahtera Indonesia (SBSI) Mochtar Pakpahan juga ditangkap oleh aparat intel militer beberapa hari setelah kerusuhan buruh di Medan pada tanggal 14 April 1994. Majelis hakim Pengadilan Negeri Medan mengukum Pakpahan tiga tahun penjara atas dakwaan mengerahkan buruh untuk melakukan kerusuhan. Pengadilan Tinggi Medan menguatkan putusan itu. Dalam pemeriksaan kasasi di Mahkamah Agung, majelis hakim menyatakan terdakwa tidak terbukti menggerakkan massa buruh untuk melakukan kerusuhan dan membebaskan terdakwa. Proses peradilan pun di intervensi melalui pengajuan Peninjauan Kembali

oleh Kejaksaan yang tidak dikenal dalam KUHAP. Mahkamah Agung dalam pemeriksaan di tingkat PK membatalkan putusan majelis hakim kasasi dan menguatkan putusan Pengadilan Negeri Medan.

Penutup

Segenap uraian tersebut di atas memperlihatkan intervensi Negara sangat kuat terhadap pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang independen. Intervensi Negara dilakukan baik melalui produk perundang-undangan seperti Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 maupun intervensi terhadap proses peradilan. Intervensi di tingkat proses peradilan tampak sekali dengan keterlibatan aparat intel militer mulai dari proses penangkapan sampai penampatan tersangka di rumah tahanan militer, sekalipun yang bersangkutan adalah warganegara sipil yang tunduk pada hukum pidana umum, bukan hukum pidana dan acara pidana militer.

Intervensi militer dalam mata rantai proses hukum memberi bukti kuat pembelengguan kekuasaan kehakiman, karena militer memang mesin politik represif yang ampuh bagi rezim Orde Baru di bawah Suharto.

2

Kehancuran Ekonomi Perdesaan, Mengapa Berlanjut?

Oleh: *Aloysius Gunadi Brata*

SEBAGIAN besar penduduk miskin di Indonesia tidak lain adalah kelompok penduduk yang bermata pencaharian petani. Dari total penduduk miskin di Indonesia yang berjumlah antara 37-38 juta jiwa, menurut Menteri Pertanian Anton Apriantono, sebanyak 68 persen adalah petani.[1] Oleh karena pertanian nyaris identik dengan perdesaan, maka sama saja artinya sebagian besar penduduk miskin—yang kini pasti telah lebih banyak lagi—adalah penduduk perdesaan, yakni mereka yang 'hidup' dari sektor pertanian yang sampai saat ini masih merupakan sektor utama penyerap tenaga kerja di Indonesia (Tabel 1) kendati andilnya dalam struktur produksi nasional semakin mengecil, dengan sifatnya yang informal.[2]

---

[1] Kompas, 12 Maret 2005. "Mentan: Mulai 2025 Tak Ada Petani Miskin".

[2] Tahun 1998, pekerja sector informal pertanian adalah 85,61% dari total pekerja di pertanian. Tahun 2002 justru meningkat menjadi 91,91%. Sektor pertanian adalah juga sektor dengan porsi pekerja informal tertinggi di Indonesia (Direktorat Ketenagakerjaan dan Analisis Ekonomi. "Studi Profil Pekerja Sektor Informal dan Arah Kebijakan Ke Depan")

Tabel 1

Population 15 Years of Age and Over Who Worked by Main Industry 2001, 2002, 2003, 2004 and 2005

Main Industry	2001	2002	2003	2004	2005
1. Agriculture, Forestry, Hunting and Fishery	39 743 908	40 633 627	43 042 104	40 608 019	41 814 197
2. Mining and Quarrying	-	631 802	732 768	1 034 716	808 842
3. Manufacturing Industry	12 086 122	12 109 997	11 495 887	11 070 498	11 652 406
4. Electricity, Gas, and Water	-	178 279	151 831	228 297	186 801
5. Construction	3 837 554	4 273 914	4 054 741	4 540 102	4 417 087
6. Wholesale Trade, Retail Trade, Restaurants and Hotels	17 469 129	17 795 030	17 249 484	19 119 156	18 896 902
7. Transportation, Storage, and Communications	4 448 279	4 672 584	4 939 665	5 480 527	5 552 525
8. Financing, Insurance, Real Estate and Business Services	1 127 823	99 1745	1 306 551	1 125 056	1 042 786
9. Community, Social, and Personal Services	11 003 482	10 360 188	9837 760	10 515 665	10 576 572
10. Others	1 091 120*)	-	-	-	-
Total	**90 807 417**	**91 647 166**	**92 810 791**	**93 722 036**	**94 948 118**

*) Others (Mining and quarrying, and electricity, gas and water)
Source: National Labour Force Survey 2001, 2002, 2003, 2004and 2005 (www.bps.go.id)

Bila demikian halnya, maka persoalan pertanian, perdesaan, kemiskinan dan juga sektor informal adalah persoalan-persoalan yang saling berkaitan satu sama lain, tidak bisa dipisahkan satu dari yang lainnya. Kehancuran ekonomi perdesaan berarti pula kehancuran sektor pertanian, akutnya kemiskinan dan peminggiran sector informal. Dalam kenyataan, tekanan penduduk terhadap lahan yang sempit makin meningkatkan jumlah petani gurem seperti terlihat dari hasil Sensus Pertanian (ST). Bila tahun 1993 persentase rumah tangga petani gurem 52,7 persen, sepuluh tahun kemudian telah menjadi 56,5 persen dan sangat terasa di Jawa (Tabel 2). Penciutan lahan pertanian rupanya juga karena praktek pencaplokan tanah dengan kekerasan oleh perkebunan, pertambangan, industri pariwisata, sarana militer serta proyek-proyek pemerintah yang dalam kurun waktu 1970-2000 sekurang-kurangnya terdapat 1.800 kasus dengan luas pencaplokan mencapai 8,34 juta hektar.[3] Luas lahan yang dicaplok ini, jika benar demikian, sangatlah signifikan karena setara dengan 72 persen dari total luas lahan padi tahun 2005.

[3] "Penggusuran Tanah dan Penindasan Petani" (www.sekitarkita.com)

Tabel 2

Banyaknya Rumah Tangga, Rumah Tangga Pertanian, Rumah Tangga Pertanian Pengguna Lahan dan Rumah Tangga Petani Gurem, 1993 dan 2003*

Uraian	Rumah Tangga Pertanian (000)	RT Pertanian Pengguna Lahan (000)	Persentase RT Pengguna Lahan terhadap RT Pertanian	RT Pertanian Gurem (000)	Persentase RT Gurem terhadap RT Pertanian Pengguna Lahan
1. ST 1993					
Jawa	11.671	11.564	99.1	8.067	69.8
Luar Jawa	9.116	8.954	98.2	2.737	30.6
Indonesia	20.787	20.518	98.7	10.804	52.7
2. ST 2003					
Jawa	13.964	13.336	95.5	9.989	74.9
Luar Jawa	11.472	10.841	94.5	3.674	33.9
Indonesia	25.437	24.176	95.0	13.663	56.5
3. Rata-rata Pertumbuhan per tahun (%)					
Jawa	2.0	1.5		2.4	
Luar Jawa	2.6	2.1		3.4	
Indonesia	2.2	1.8		2.6	

* Angka sangat sementara.

Sumber: Berita Resmi Statistik No. 06/VII/2 Januari 2004 (www.bps.go.id)

Persentase rumah tangga petani gurem yang makin tinggi sudah pasti memberikan indikasi makin miskinnya petani. Hasil yang diperoleh dari bertani makin hari makin menciut artinya bagi para petani. Hal mana juga terindikasi dari hampir tidak berubahnya Nilai Tukar Petani (NTP) yang merupakan salah satu indikator relatif tingkat kesejahteraan petani, sampai saat ini (Tabel 3). Dalam satu dekade terakhir, NTP tertinggi hanya terjadi tahun 1998 lantaran "rejeki" perubahan mata uang yang pesat. Rejeki ini pun hanya dirasakan oleh petani yang mengusahakan perkebunan rakyat untuk komoditas ekspor karena harga hasil perkebunannya naik drastis di dalam negeri dan menjadi sangat murah di luar negeri. Ini juga hanya dinikmati sekejap karena secara pasti biaya produksi pertanian maupun biaya konsumsi rumah tangga meningkat melebihi kenaikan harga hasil pertanian sehingga NTP kembali anjlok. Hal ini misalnya tampak pada kasus para petani kopi. Ketika terjadi krisis tahun 1998 harga jual kopi kering di tingkat petani di Pagaralam, salah satu sentra penghasil kopi di Sumatera Selatan, mencapai Rp 16.000. Setelah itu, harga jual kopi ini terus anjlok. Kenaikan harga kopi menjadi Rp 16.000 itu pun sebetulnya masih kalah dari kenaikan harga dolar, sehingga ada selisih kenaikan harga yang tidak mengalir ke petani namun ke pedagang besar atau eksportir kopi.[4]

Tabel 3
Nilai Tukar Petani Nasional (1993=100)

1. Indeks Harga yang Diterima Petani
2. Indeks Harga yang Dibayar Petani 3. Nilai Tukar Petani (3 = 1 : 2)

Indeks Nasional			Perubahan (%)	
Juni 2004	Des 2004	Juli 2005*	Juli 2005 thd Juli 2004	Juli 2005 thd Des 2004
463.66	454.44	487.33	5.11	7.24
438.47	450.13	474.24	8.16	5.36
105.75	100.96	102.76	-2.82	1.79

* Tanpa Kalimantan Tengah, Selatan, dan Timur
Sumber: Berita Resmi Statistik No. 51/VIII/3 Oktober 2005 (www.bps.go.id)

[4] A. G. Brata. 2005. "Problematika Masyarakat Kopi Pasemah". Lembaga Penelitian, Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Petani tanaman bahan makanan tentu saja tidak sempat menikmati rejeki sekejap itu sehingga secara keseluruhan kesejahteraan petani dapat dipastikan memang tidak banyak berubah. Maka, kalau perkembangan NTP juga digunakan sebagai indikator keberhasilan kebijakan pemerintah, dengan demikian data yang ada telah memastikan bahwa kebijakan pemerintah gagal dalam mensejahterakan para petani. Justru kebijakan pemerintah memberikan kontribusi pada stagnannya kesejahteraan petani. Sementara itu, para buruh tani pun mengalami nasib yang tidak jauh berbeda dengan petani pada umumnya. Tingkat upah buruh tani memang naik, namun kenaikan ini relatif kecil. Tingkat upah buruh tani ini pun rupanya tidak sampai setengah dari upah buruh bangunan informal perkotaan.[5]

Tabel 4
Upah Buruh Tani Per Hari (Rp)

Rincian	Jenis Upah	2004 Juli	2004 Desember	2005 Juni	2005 Agustus	Perubahan(%) Juli 2005 thd Juli 2004	Perubahan(%) Juli 2005 thd Des. 2004
Nasional	Nominal	11.051	11.097	11.942	12.004	8.62	8.17
	Riil	2.624	2.561	2.654	2.638	0.52	3.00
Jawa	Nominal	9.452	10.111	10.706	10.771	13.95	6.53
	Riil	2.315	2.398	2.453	2.440	5.38	1.74
Luar. Jw	Nominal	13.874	12.840	14.125	14.181	2.21	10.44
	Riil	3.170	2.849	3.009	2.987	-5.75	4.86

Sumber: Berita Resmi Statistik No. 51/VIII/3 Oktober 2005 (www.bps.go.id)

Melihat gambaran-gambaran demikian, kondisi ekonomi perdesaan nyaris tidak berubah, bahkan makin memburuk. Reformasi dan pergantian pemerintahan tidak membawa manfaat positif bagi para petani. Petani masih tetap bergelimang kemiskinan. Nilai tukar hasil pertanian tidak berubah, sementara upah sebagai buruh tani pun begitu minim sehingga tidak aneh jika tidak sedikit

---

[5] Upah nominal buruh bangunan informal perkotaan bulan Agustus 2005 adalah Rp 30.293 sedangkan upah riilnya Rp 9.357 per hari. (Berita Resmi Statistik No. 51/VIII/3 Oktober 2005 www.bps.go.id)

dari mereka yang kemudian mencari peluang kerja sebagai buruh di kota yang hasilnya lebih besar daripada menjadi buruh tani. Pertanian secara umum tidak lagi cukup sebagai sumber penghasilan sehingga kegiatan off-farm dijalani, bila perlu menjadi buruh bangunan pada bulan-bulan tertentu. Pergeseran pekerjaan ke luar pertanian, sektor marginal dan sektor informal perkotaan seperti ini dijalani juga karena petani sulit untuk mengadakan kegiatan transformatif, apalagi gerakan sosial.[6]

Pemerintah, dalam hal ini Mentan Pertanian Anton Apriantono, menargetkan bahwa tahun 2025 tidak ada lagi petani miskin di negeri ini.[7] Hal ini, menurutnya, akan dicapai melalui intensifikasi lahan sempit dengan varitas unggul dan sistem integrated farm. Apakah kebijakan seperti ini akan mampu mengatasi kehancuran ekonomi perdesaan dan mensejahterakan petani? Bila akar persoalannya tidak dicabut, bukan tidak mungkin ekonomi perdesaan makin jauh terpuruk, apalagi dengan makin kuatnya gelombang serbuan liberalisasi ekonomi dan globalisasi yang akan membawa dampak negatif bagi pertanian dalam negeri.[8]

Pasca Orde Baru, keterpurukan pertanian dan kemiskinan di kalangan petani sangat erat kaitannya dengan krisis ekonomi politik. Sudah dipahami bahwa krisis ini memicu pembengkakan jumlah penduduk miskin, tidak terkecuali di perdesaan. Memang, dampak sosial dari krisis sekarang seperti ditemukan Watterberg, Sumarto dan Prittchett, amat terkonsentrasi di wilayah perkotaan dan di Jawa, serta sejumlah propinsi di wilayah Timur Indonesia.[9] Namun bukan berarti lantas tidak ada rembesan dampak ke wilayah perdesaan. Setidaknya telah diungkapkan bahwa terintegrasinya wilayah perkotaan dan pedesaan di Jawa telah memungkinkan dampak krisis perbankan dan finansial di perkotaan merembes sampai ke wilayah pedesaan. Kebijakan mengintegrasikan kota-desa

---

[6] L. Trijono. 1994. "Negara dan Petani di Masa Orde Baru, Politik Pertanian dan Respon Petani di Indonesia". Prisma 12, Desember 1994: 73-84.

[7] Kompas, 12 Maret 2005.

[8] B. Setiawan. 2003. Globalisasi Pertanian: Ancaman atas Kedaulatan Bangsa dan Kesejahteraan Petani. Jakarta: Institute for Global Justice.

[9] A. Watterberg, S. Sumarto dan L. Prittchett. 1999. "A National Snapshot of the Social Impact of Indonesia's Crisis." Bulletin of Indonesian Economic Studies 35 (3): 145-152.

memberikan dampak buruk kepada desa lantaran hal ini dilakukan hanya dengan menempatkan desa sebagai "ladangnya kota" yang senantiasa dieksploitasi. Ini hanyalah demi menyokong industrialisasi atau kelas menengah di perkotaan.[10]

Maka, akar masalah kemiskinan dan pemiskinan tersebut juga tidak luput dari faktor akan kuatnya watak otoriter rezim yang berkuasa dan politik pembangunan yang dipilih dan dijalankannya. Politik pembangunan yang growth oriented hanyalah menguntungkan kapital semata, kendati disamarkan dengan argumen "tetesan ke bawah" yang tidak pernah terbukti kebenarannya. Selama puluhan tahun praktik penjarahan terhadap berbagai sumber daya produktif berlangsung secara sistematis. Pemerintah dari orde yang satu ke orde yang lain, dari zaman Soeharto sampai SBY, semuanya tidak ambil peduli terhadap kelompok masyarakat yang terpinggirkan oleh proses pembangunan ekonomi dan perkembangan politik di Indonesia seperti petani. Berkaitan dengan hal ini, Vedi Hadiz menyinggung soal belum adanya koalisi perlawanan yang berarti terhadap kepentingan-kepentingan dominan yang mengarahkan masa depan Indonesia.[11] Menurutnya, tiadanya koalisi perlawanan ini sangat berhubungan dengan warisan sejarah Orde Baru yang sangat berhasil dalam menjalankan kebijakan mendepolitisasi masyarakat.

Bukti mengenai hal itu agaknya dapat ditelusuri dari tetap langgengnya berbagai praktik pemerintahan yang buruk, kendati kini bermacam voluntary association, organisasi masyarakat dalam beragam bentuknya tumbuh bak cendawan di musim hujan. Padahal, dalam perspektif teori modal sosial, makin banyak asosiasi di masyarakat makin bersih pula jalannya pemerintahan karena pengawasan terhadap pemerintah menjadi makin kuat. Namun yang terjadi di sini, modal sosial malah menampilkan sisi kelamnya dengan menghasilkan social bads, seperti korupsi politik oleh para elite politik. Menurut James Scott, sebagaimana dikutip Warren, ketika suatu negara masuk ke sistem ekonomi pasar, para elite politik

---

[10] L. Trijono.

[11] V.R. Hadiz. 2005. Dinamika Kekuasaan: Ekonomi Politik Pasca-Soeharto. Jakarta: LP3ES.

kehilangan monopoli mereka atas sumber daya ekonomi, maka mereka pun lantas memperdagangkan sumber daya politik mereka dengan sumber daya ekonomi yang dimiliki para elite baru.[12] Krisis ekonomi tahun 1998 boleh dikatakan telah kian membawa Indonesia ke dalam sistem ekonomi pasar dunia, namun tidak berarti para elite politik betul-betul kehilangan akses terhadap sumber-sumber ekonomi. Bahkan, kepentingan-kepentingan yang dominan sekarang ini pun tidak berubah banyak dibandingkan pada masa Orde Baru, kendati muncul "pemain-pemain" baru; begitu pun Golkar kembali tampil kembali sebagai kekuatan politik nomor satu sementara jajaran pimpinan partai-partai besar di luar Golkar pun dipenuhi anggota jaringan-jaringan patronase Orde Baru.[13]

Karena kelompok-kelompok dominan tidaklah berubah banyak dibandingkan masa sebelumnya dan bahkan melanggengkan diri dengan cara-cara yang makin canggih, maka kebijakan pemerintah yang penyusunan dan pelaksanaannya berproses pada kelompokkelompok tersebut pun tetap tidak memperbaiki keterpinggiran kelompok masyarakat seperti petani sebagaimana terjadi pada masa Orde Baru. Ini mengindikasikan adanya pelanggengan atau bahkan pengembangan atas praktik-praktik rezim Orde baru. Dalam kaitan ini menarik untuk diungkapkan, McCormack mengatakan bahwa pada masa Orde Baru, kultur kapitalis tampaknya telah menyebar ke seluruh pusat-pusat ekonomi dan politik, melalui pendidikan ke para sarjana-sarjana yang merupakan generasi penerus dari para pembuat kebijakan dan para birokrat.[14] Para birokrat dan sarjana inilah yang melakukan formulasi kebijakan (membuat rencana pembangunan) dan implementasi kebijakan (melaksanakan rencana pembangunan).

Jelaslah bahwa kemiskinan yang melanda petani dan terpuruknya ekonomi perdesaan tidak luput dari andil pemerintah.

---

[12] M.E. Warren. 2002. "Social Capital and Corruption." Departement of Government, Georgetown University, Washington.

[13] V. R. Hadiz.

[14] B. McCormack. 1999. "Fifty Years of Indonesian Development: "One Nation," Under Capitalism...". Journal of World-Systems Research Vol 5 No 1, 48-73. Mengenai peran gagasan dan komunitas eptismetis liberal dalam mendorong proses liberalisasi, lihat Rizal Malarangeng. 2002. Mendobrak Sentralisme Ekonomi: Indonesia 1986-1992. Jakarta: KPG.

Sebagaimana dikatakan ekonom pertanian TW Schultz, sumber dari segala sumber masalah pertanian (pembangunan) di Dunia Ketiga adalah kebijakan yang buruk dari pemerintah. Menyambung pendapat Schultz ini, Amri Marzali menambahkan bahwa kebijakan yang buruk tentu berasal dari pemerintahan yang buruk yaitu pemerintahan yang dijalankan oleh sumber daya manusia yang buruk.[15] Para priyayi pemerintahan dengan kualitas sumber daya manusia yang buruk ini, menurut Marzali, tidak lain adalah anak dan cucu dari pada "uplanders". Mereka ini adalah orang kota yang beruntung agak terdidik, namun orang tua mereka, atau mungkin kakek-nenek mereka, beberapa puluh tahun yang lalu masih hidup miskin, tertinggal, tidak terdidik dan agak kasar, jauh dari pusat kemajuan, gelap dan becek di daerah pegunungan. Tambah Marzali, masih jauh perjalanan mental yang harus mereka lalui untuk menjadi priyayi pemerintahan yang bijak.

Seakan hendak menghapus sejarah mereka sendiri, anak-cucu para "uplanders" yang kemudian menjadi priyayi pada rezim yang berkuasa ini pun tidak lagi menimbang persoalan-persoalan di upland atau perdesaan pada umumnya. Justru mereka berperan dalam menghancurkan ekonomi perdesaan. Sudah pasti tidak ada yang dapat diharapkan petani dari mereka. Maka tidak aneh jika sejak lama sebagian besar petani di sini telah kehilangan pula patron atau pelindung dan pendukung dari kalangan elit lokal dan nasional untuk memperjuangkan kepentingan ekonomi, sosial dan politik mereka.[16]

Pembangunan perdesaan dengan mendepolitisasi masyarakat desa pada masa Orde Baru akhirnya hanya memperpanjang lintasan sejarah didominasinya petani di Indonesia oleh kekuasaan-kekuasaan pusat tertentu atau negara, dari jaman penjajahan Belanda sampai sekarang. Bentuk dominasinya saja yang berbeda-beda dari waktu ke waktu tergantung kepentingan politik ekonomi rezim yang berkuasa.[17] Kalau wacana pembangunan

---

[15] A. Marzali. 2002. "Kata Pengantar", dalam Tania Murray Li (ed). Proses Transformasi Daerah Pedalaman di Indonesia. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. Hal. xxxiii- xl.

[16] L. Trijono.

[17] L. Trijono.

berawal dari pidato Harry Truman saat dikukuhkan menjadi presiden Amerika Serikat tahun 1939 dengan mengemukakan pentingnya memberikan perhatian kepada negara-negara underdeveloped,[18] untuk Indonesia bahkan mungkin sudah lebih dahulu, yakni pada zaman kolonial. McCormack menyebutkan bahwa implementasi Politis Etis oleh Belanda yang maksudnya agar tingkat hidup penduduk meningkat, di akhir abad 19 dan awal abad 20 merupakan perintis jalan bagi pembangunan di Indonesia pasca-kolonial.[19] Husken menyebutkan pula prinsip mendahulukan bantuan pemerintah Belanda kepada petani yang cukup memiliki kemampuan untuk memanfaatkan berbagai petunjuk Kantor Penyuluhan Pertanian dan teknik produksi yang baru ini kemudian tercermin kembali beberapa puluh tahun kemudian dalam kebijaksanaan politik Orde Baru.[20] Hasil dari penerapan Politik Etis yang diskriminatif ini, sebagaimana diungkap Husken, tidak lain adalah semakin kayanya para petani kaya atau petani "progresif" sementara konsentrasi tanah semakin tinggi dan terciptanya "proletarisasi" para tunakisma dan keluarga-keluarga petani yang hidup di ambang batas kemiskinan.

Bagi McCormack, terlepas dari kenyataan apakah efek kebijakan Politik Etis itu "etis" atau tidak, ia berperan bagi munculnya nasionalisme Indonesia yang kemudian menjadi pondasi bagi klaim nation-state Indonesia. Politik Etis kolonial Belanda ini menurutnya juga mirip dengan yang ditampilkan oleh perwakilan Bank Dunia[21] bagi pembangunan di Indonesia yang kian menegaskan bahwa dimana ada kapitalisme maka di situ juga ada eksploitasi. Padahal, sebagaimana sudah disebutkan di muka, pada zaman Orde Baru kultur kapitalisme sudah disebar begitu luas dan merasuk ke kaum pandai di sini. Rezim boleh berganti, orde boleh berubah, namun ketika prinsip eksplotasi sudah begitu "dijiwai" maka kehancuran ekonomi sampai di perdesaan terus berlanjut.

---

[18] R. Tirtosudarmo. 2003. "Soeharto, Ekonom-Teknokrat dan 'Pembangunanisme'", dalam M. Hisyam (peny.), Krisis Masa Kini dan Orde Baru. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hal. 426-452.

[19] B. McCormack.

[20] F. Hûsken. 1998. Masyarakat Desa Dalam Perubahan Zaman: Sejarah Diferensiasi Sosial di Jawa

3

Sukarno, Nasution, Suharto: *Les Liaisons Dangereuses*

Oleh: *Asvi Warman Adam*

Abstrak

Les Liaisons dangereuses (hubungan-hubungan yang berbahaya) adalah novel yang ditulis Pierre Choderlos de Laclos tahun 1782 beberapa tahun sebelum meletus Revolusi Perancis. Tentu saja hubungan asmara dalam karya sastra itu tidak identik dengan hubungan politik yang terjadi antara ketiga tokoh (Sukarno, Nasution dan Suharto). Walaupun terdapat pula kemiripan dalam hal adanya plot, intrik, aliansi pura-pura dalam mencapai tujuan bersama sungguhpun di belakangnya terdapat kebencian yang mendalam.

Awal kebangkitan politik militer dapat dilacak bahkan secara signifikan ditentukan oleh (hubungan) ketiga tokoh ini. Tanggal 17 Oktober 1952 (Nasution versus Sukarno) dan 30 September 1965 (Suharto versus Sukarno) adalah dua tonggak sejarah yang sangat penting bagi politik tentara di mana tokoh-tokoh tersebut berperan paling menentukan. Keadaan darurat adalah panggung favorit untuk permainan ketiga aktor kawakan tersebut. Sukarno dan Nasution menggunakan sejarah sebagai senjata. Suharto melengkapinya dengan hukum. Sejarah digunakan sebagai legitimasi kekuasaan dan hukum untuk melindunginya. Maka setelah Suharto jatuh, kedua bidang ini tampak sangat rusak.

Pertengahan Juli 1967 dalam suatu pertemuan di Ankara, Turki, seorang perwira tinggi NATO menunjukkan tiga buah potret dari guntingan surat kabar. Yang mana dari tiga orang ini yang benar, yang mana yang sedang memegang kekuasaan dan yang mana sebenarnya yang melakukan kudeta? Ketiga potret itu adalah

Sukarno, Nasution dan Suharto. "Apakah ada kemungkinan semacam rival antara Suharto dan Nasution". Demikian pertanyaan yang dijukan kepada wartawan Bachtiar Djamily. Sejarah Indonesia di sekitar tahun 1965 dan sesudahnya sangat ditentukan oleh tiga tokoh ini dan saling-hubungan yang terjadi di antara mereka.

Tulisan mencoba menggambarkan saling hubungan ketiganya melalui beberapa peristiwa penting yang berdampak besar terhadap bangsa serta latar belakang peristiwa tersebut. Dengan kata lain, deskripsi tentang aktor sejarah ini dilengkapi secara singkat dengan struktur dan konyungtur. Berarti pula bahwa bukan tidak ada aktor yang lain yang berperan mewariskan keotoriteran Orde Baru, tetapi kami melihat hubungan antara ketiga aktor ini sangat menentukan. Tidak berarti pula bahwa dengan menonjolkan ketiga tokoh ini, peristiwa yang terjadi dan latar belakangnya memiliki nilai yang kurang penting. Alih-alih menggunakan jalur tematis dwifungsi, golongan fungsional, koter, dst kami memanfaatkan perspektif biografi politik dalam bentuk narasi hubungan antar tokoh.

Hubungan Sukarno-Nasution

Nasution sudah mengenal Sukarno sewaktu tokoh nasionalis itu dibuang ke Bengkulu, saat itu Nasution bertugas sebagai guru di sana. Namun hubungan yang lebih krusial terjadi tahun 1952. Tanggal 17 Oktober 1952 merupakan tonggak sejarah yang sangat penting bagi Nasution tetapi juga bagi sejarah militer Indonesia. Ketika itu meriam tertuju ke istana. Militer meminta kepada Presiden Sukarno untuk membubarkan parlemen. Saya tidak merinci peristiwa ini. Setelah peristiwa ini Nasution sebagai KASAD dinonaktifkan sampai tahun 1955. Selama tiga tahun digunakannya untuk menulis sejarah dan merenungkan posisi yang pas bagi ABRI. Ia menulis beberapa buku Pokok-Pokok perang gerilya, Catatan tentang TNI dan Sekitar Perang Kemerdekaan yang 11 jilid itu.

Nasution sangat terpukul oleh laporan BISAP (Biro Informasi Staf Angkatan Perang, Zulkifli Lubis) yang mengisahkan dialog antara Sukarno dengan Nasution. "Kalau parlemen itu dibubarkan berarti saya jadi diktator", kata Bung Karno. "Kami akan dukung", ujar Nasution. "Kalau saya jadi diktator akan saya pecat kalian",

tukas Bung Karno. Menurut Nasution pembicaraan itu tidak ada. Dengan kata lain ini suatu fitnah yang menjatuhkan dirinya. Jadi kalau tahun 1965 Nasution mengatakan bahwa "fitnah itu lebih kejam dari pembunuhan", maka saya kira ia antara lain mengacu kepada peristiwa 1952 juga.

Bagaimana cara Nasution menulis buku Sekitar Perang Kemerdekaan yang 11 jilid itu. Ia mula-mula menulis pada bagian belakang halaman kalender yang besar, ada 11 kolom secara vertikal yang bersifat kronologi. Sedangkan ke samping ia membuat kolom sebanyak 11 pula berisi aspek politik, diplomasi, sosial dll. Dari *outline* ini Nasution dengan bantuan KASAD penggantinya menyurati ratusan komandan Kodam, Korem dst. Sekitar 2/3 memberikan jawaban bahkan ada yang meminta wawancara khusus. Dengan demikian terkumpul sejarah perjuangan militer dari seluruh wilayah di Indonesia. Baru tahun 1970-an buku itu ditulis kembali oleh staf Pusat Sejarah ABRI dengan dibantu oleh sfaf Nasution dari UI yaitu Drs Mula Marbun.

Tahun 1952 Nasution berpikir bahwa ia tidak menentang Sukarno secara frontal. Oleh sebab ia mengatur strategi tersendiri. Tahun 1972 Nasution disingkirkan dari Ketua MPRS oleh Suharto. Tampaknya tahun 1952, 1962 dan 1972 tahun sial bagi Nasution. Tahun 1952 ia dicopot dari Kasad, tahun 1962 ia kembali diganti dari KASAD oleh Yani dan tahun 1972 ia berhenti dari Ketua MPRS. Setahun setelah ia berhenti dari ketua MPRS, diwawancarai oleh seorang perempuan Australia untuk penulisan tesis di Universitas Monash. Setelah dicopot Nasution berubah strategi. Ia ikut arus dan berpidato tentang revolusi belum selesai. Bahkan dalam kampanye partai IPKI tahun 1955 ia juga berpidato tentang ini. Bulan September 1955 ia diminta BK ke istana dan diminta untuk menulis perintah Panglima Tertinggi tanggal 5 Oktober 1955. Menurut penulis tesis, Maladi juga berperan membujuk dan meyakinkan Suharto bahwa Nasution loyal kepada Sukarno.

Singkat kata, Nasution kembali menjabat sebagai KASAD. Setelah itu pecah pemberontakan di daerah-daerah. Saat itu peran Nasution sangat penting. Antara tahun 1958 sampai tahun 1960 boleh dikatakan Nasution menjadi orang kedua setelah Sukarno. Namun

tahun 1962 Nasution mencoba melakukan perombakan pada pimpinan ABRI sekitar tahun 1962 yang memusatkan kekuasaan kepada dirinya. Sukarno mengganti Nasution dengan Yani dan selanjut Nasution memperoleh kedudukan yang tidak memimpin pasukan di militer.

Meskipun demikian, Nasution masih menulis dan berceramah tentang Nasakom dan hankam. Buku ceramah itu terbit April 1966 masih tentang revolusi belum selesai dan banting stir revolusi dan banting stir dalam bidang strategi. Setelah terbit buku Front Nasional, Nasution mengadakan kerjasama dengan UI. Ini merupakan kerjasama resmi. Buku yang dikoordinator Mokoginta itu dibuat oleh tim UI antara lain Nugroho Notosusanto. Untuk menjelaskan kenapa Nasution begitu terpanggil untuk menantang buku yang diterbitkan Front Nasional kita perlu menengok suasana Sebelum tahun 1965, sejarah waktu itu ditulis dengan aroma "revolusi belum selesai". Aspek politik mulai terasa setelah tahun 1960. M. Ali dalam Pengantar Ilmu Sejarah Indonesia (Jakarta, Bhratara, 1963, hal 114-115) menyatakan bahwa fungsi utama sejarah Indonesia adalah untuk memperlihatkan bangsa Indonesia: a) bangsa yang sama kedudukannya dengan bangsa kulit putih, b) bangsa yang pernah menduduki tempat terhormat dalam jaman keemasan, c) puncak kejayaan itu sama dengan bangsa lain, d) kejatuhan sebagai bangsa yang tangguh adalah akibat dari kecurangan, kelicikan, tipu muslihat Belanda dengan politik *devide et impera* mereka. Seperti telah disebutkan sebelumnya pada era demokrasi terpimpin itu nasionalisme diarahkan untuk menentang kolonialisme dan menjadikan bangsa Indonesia duduk sama rendah, berdiri sama tinggi dengan bangsa-bangsa lain di dunia.

Menjelang tahun 1965, kursus revolusi semakin gencar. Disusunlah buku Sejarah Pergerakan Nasional (1908-1964) Berdasarkan kuliah-kuliah Sejarah Pergerakan Nasional. Kursus Kader Revolusi, Angkatan Dwikora oleh Tim Pembantu Sejarah Pergerakan Nasional, Pengurus Besar Front Nasional, Jakarta (1964) yang dipimpin oleh Ali Sastroamodjojo. Pelaksanaannya dilakukannya oleh Anwar Sanusi dari PKI bersama kawan-kawan. Pada halaman 7 disebutkan bahwa "Sejarah Pergerakan Nasional

adalah sebagian dari sejarah pergerakan rakyat sedunia. Sejarah pergerakan nasional merupakan alat revolusi dalam rangka penyelesaian revolusi Indonesia". Sebelumnya Sutjipto Wirjopranoto diangkat sebagai guru besar di UI tahun 1961 dan menyampaikan pidato pengukuhan berjudul "Pancasila Manipol USDEK sebagai dasar pentafsiran sejarah", 1961. Menurut dia "kajian sejarah tidak boleh hanya demi pengetahuan ilmiah semata-mata, tetapi harus mengabdi cita-cita Revolusi Indonesia; tidak boleh hanya mempelajari masa lampau, tetapi harus bisa menunjukkan arah menuju 'Negara Sosialisme Indonesia' di masa depan".

Kedekatan antara PKI dengan Sukarno antara lain melalui salah seorang penulis pidato Presiden (Njoto) menyebabkan beberapa gagasan kelompok kiri dapat terserap dalam pidato kenegaraan. Menurut Ruth Mc Vey *"From the viewpoint of communist leaders, history become too important to be left to the historians"*. Tokoh PKI yang memikirkan sejarah dan pengajaran sejarah secara khusus sulit untuk disebut dengan pasti, tetapi PKI mempunyai lembaga sejarah — walaupun tentu saja yang diteliti sejarah partai. Selain itu CC PKI juga membuka Akademi Sejarah untuk umum yang dinamai Akademi "Ranggawarsita". Dari kalangan PKI juga terdapat guru sejarah dan penulis buku pelajaran sejarah seperti Supardo dan Ir Rutgers. Sementara itu Sumardjo, menteri PDK dalam "kabinet 100 menteri" anggota HSI, lulusan B2 Sejarah di Yogya.

Untuk mengantisipasi atau menghadapi buku dan pengajaran sejarah yang memakai perspektif kiri, maka tahun 1964 Nasution membentuk tim yang terdiri dari pengajar sejarah di Fakultas Sastra UI yaitu Nugroho Notosusanto dkk untuk menyusun Sejarah Singkat Perjuangan Bersenjata Bangsa Indonesia (SSPBBI). Tujuannya antara lain memperlihatkan bahwa Peristiwa Madiun itu merupakan pemberontakan komunis. Tahun 1964 itu dibentuk Biro Khusus Sejarah Staf Angkatan Bersenjata yang kemudian menjadi Pusat Sejarah ABRI.

Setelah berhasil menyusun Sejarah Singkat Perjuangan Bersenjata Bangsa Indonesia tahun 1964, maka karya kedua lembaga ini adalah buku sejarah yang paling "hangat" tentang G30S, dibuat hanya dalam tempo 40 hari setelah terjadi peristiwa tersebut. Buku

itu masih memakai istilah G30S di antara dua tanda petik sungguhpun dalam uraian sudah mengacu kepada keterlibatan PKI dalam percobaan kudeta yang gagal tersebut.

Dalam waktu kurang setahun, cetakan pertama buku ini sebanyak 10.000 eks terjual habis. Februari 1966 Staf Angkatan Bersenjata dihapuskan Presiden dan Jenderal Nasution dibebas tugaskan. April 1966 dibentuk Staf Hankam yang dalam kenyataan melanjutkan tugas SAB. Dalam kalangan SHK (Staf Hankam) itu dibentuk Ladjarah (Lembaga Sedjarah) yang pada hakekatnya merupakan kelanjutan dari Pussedjab (Pusat Sejarah Angkatan Bersenjata). Kepala Lembaga Sejarah Staf Hankam ini Drs Nugroho Notosusanto.

Cetakan pertama buku ini terbit 27 Desember 1965 setelah dipersiapkan dalam tempo sebulan. Dua minggu oleh para penulis dan dua minggu untuk diperiksa oleh Menko Hankam/KASAB Nasution. Buku ini dianggap oleh penulisnya sebagai 'first draft" karena harus memburu *deadline* akhir tahun 1965. Tim penyusun buku ini antara lain, Letkol Moch Sukandar, Drs Saleh As'ad Djamhari, Drs Amrin Imran dan para sarjana muda sejarah Zainabun Harahap, Rochmani Santoso, Emilia Baki Musin dan Lybia Soedjono.

Hubungan Sukarno-Suharto

Hubungan Sukarno dan Suharto mencapai titik terpanas setelah 30 September 1965. Walau proses peralihan kekuasaan yang terjadi sejak kudeta yang gagal itu digambarkan oleh berbagai pengamat dengan beragam perspektif. Harry Tjan Silalahi misalnya melukiskan bahwa Suharto pada mulanya tidak ambisius untuk berkuasa, ia justeru banyak didorong oleh orang-orang di sekelilingnya. Sejarah resmi Orde Baru lebih banyak mengambinghitamkan PKI dan menempatkan Presiden Sukarno satu paket dengan gerakan yang ingin melakukan kudeta (kemudian disebut juga pemberontakan). Suharto tampil menyelamatkan bangsa dari pihak yang ingin mengganti Pancasila dan dari sang Presiden yang tidak mau mengutuk peristiwa itu.

Beberapa pengamat melihat kronologi pergantian kekuasaan itu sebagai "kudeta merangkak" *(creping coup)*. Tentunya analisis itu

bersifat *post-factum*. Maksudnya gambarannya baru tampak setelah peristiwa itu terjadi. Dengan kata lain, bisa saja sang pelaku seperti Suharto tidak merancang segala sesuatu dari awal. Ia bukanlah seorang *grand master* catur yang sudah memikirkan dan merencanakan 10 langkah ke depan. Suharto adalah seorang yang tenang mencermati keadaan dan kemudian mengambil tindakan yang paling menguntungkan baginya. Ia tidak tergesa-gesa, bahkan kadang-kadang menunggu sampai saat terakhir.

Suharto adalah jenderal dengan banyak topi. Pada saat tertentu ia memakai topi yang satu, pada saat lain ia menggunakan topi berbeda. Topi itu adalah jabatan yang dipegangnya sejak 1 Oktober 1965 yaitu Panglima Kopkamtib, Panglima Kostrad, Menpangad. Kalau ia bertindak atas nama Menpangad tentu ia harus melaporkan kegiatannya kepada Presiden. Tetapi kalau ia mengambil kebijakan selaku Pangkostrad ia bertanggungjawab kepada Menpangad yang tak lain adalah dirinya sendiri. Hal ini terlihat dalam penanganan kasus G30S/1965 di mana Suharto menggunakan berbagai topi silih berganti.

Mengenai berbagai lembaga yang dibentuk atau berada di bawah Suharto, diuraikan dalam buku wartawan Australia David Jenkins, *Suharto and his generals (..)* yang dilarang di Indonesia. Di dalam buku itu terlihat bagaimana Suharto membuat sedemikian rupa agar tidak ada hierarki yang teratur di bawah kepemimpinannya, antara struktur satu dengan lain tidak membawahi, misalnya antara Pangab, Pangkopkamtib, BAKIN, dan serterusnya. Ia memainkan persaingan yang ada di antara kelompok dan individu serta memanfaatkannya semaksimal mungkin untuk kepentingannya.

Yang lebih penting lagi, Suharto tidak sendirian, ia bukan *single fighter*, tetapi dibantu oleh banyak orang dan banyak kelompok. Ia telah membangun kerjasama sejak dari masa bertugas di Jawa Tengah. Sebagaimana diketahui, para pelaksana dan pembasmi G30S/1965 banyak yang berasal dari kodam-Diponegoro. Sejak awal Suharto telah dibantu oleh Yoga Sugomo dan Ali Murtopo yang telah lama menjadi anak buahnya di Semarang. Sementara itu eksekutor G30S seperti Untung dan Latief juga berasal dari kodam yang sama.

Bahkan jenderal yang lebih senior darinya seperti Nasution juga ikut ambil andil dalam melicinkan jalan bagi Suharto ke tampuk kekuasaan. Dalam sebuah wawancara dengan seorang ilmuwan Belanda, terkesan bahwa Nasution menasihati Suharto agar tidak datang ke Halim Perdanakusuma seperti diperintahkan oleh Presiden Sukarno. Alasannya adalah karena perintah Presiden itu belum dimasukkan dalam Lembaran Negara, jadi belum mengikat.

Ketidaksendirian Suharto itu boleh jadi karena ia memang tidak sanggup memutuskan sendirian, tetapi dapat pula ditafsirkan bahwa ia tidak mau menanggung resiko sendiri. Misalnya ketika Sukarno wafat, Suharto mengundang pimpinan partai dan membicarakan keputusan yang akan diambil pemerintah. Akhirnya memang dikeluarkan instruksi untuk menaikkan bendera setengah tiang selama sepekan dan Bung Karno sendiri dimakamkan di Blitar bukan di Bogor dengan berbagai pertimbangan.

Dalam proses penjatuhan Sukarno, berbagai lembaga juga berperan misalnya MPRS. Bila dibaca rangkaian kegiatan lembaga tersebut 1966-1967 tampak pula — sekali lagi ini juga analisis *post-factum* — itu merupakan "kudeta merangkak MPRS". MPRS misalnya mengangkat Suharto sebagai Pejabat Presiden, padahal di dalam UUD 1945 tidak ada jabatan itu, yang ada hanya Wakil Presiden. MPRS juga boleh dikatakan telah mengadili Sukarno secara *in absentia* melalui tulisan-tulisannya seperti terlihat pada Bahan-bahan MPRS 1966-1967 tentang Masalah Gestapu/PKI dan Penelitian Ajaran-Ajaran Sukarno, Jakarta: MPRS, 365 hal (dokumen ini dalam bentuk microfice terdapat pada perpustakaan KITLV Leiden).

Konteks perang dingin juga sangat menentukan dalam peralihan kekuasaan di Indonesia tahun 1960-an. Tanpa bantuan pihak Amerika Serikat, kecil kemungkinan Sukarno yang saat itu masih besar kekuatan dan wibawanya di mata rakyat akan dapat dijatuhkan dalam sebuah peristiwa yang memakan korban terbanyak dalam sejarah Indonesia modern.

Suharto *vis-à-vis* Sukarno

Dalam peralihan zaman setelah 1 Oktober 1965, Suharto dan Sukarno memainkan peran paling utama, meskipun mereka tidak bekerja

sendiri tetapi didukung oleh kelompok masing-masing. Tindakan atau kebijakan Suharto terhadap Sukarno dapat dilihat pula dari aspek psikologi, dari karakter masing-masing pemimpin seperti pernah dilakukan oleh Angus McIntyre. Sukarno dinilai *over confident* (terlalu percaya diri) sedangkan Suharto bersifat *insecure* (merasa tidak aman), oleh sebab itu mekanisme pertahanan dirinya tinggi. Hubungan antara karakter dengan masa kecil Suharto telah diulas oleh R.E. Elson dalam "Biografi Politik Suharto" yang edisi Indonesianya akan terbit. Sementara itu tiga orang pengajar psikologi di UI (Bagus Takwin, Niniek L Karim dan Hamdi Muluk) mencoba melakukan penelitian hubungan faktor kepribadian dengan tingkah laku politik Suharto.

Bagaimana para pemimpin itu melihat dan menilai satu sama lain. Pendapat Sukarno tentang Suharto terlihat dalam Otobiografi (hal 91):

> "Pada waktu presiden Sukarno datang di Semarang , saya keluarkan isi hati saya mengenai PKI itu.... Pak saya lihat tambah hari PKI tambah menonjol. Apakah itu tidak berbahaya? Tidak membahayakan Pancasila?"

Mendengar saya berbicara begitu, kelihatan malahan Presiden Sukarno seperti marah. Beliau seperti kukuh dengan mengatakan bahwa PKI mesti dimasukkan ke dalam Pancasila. Dan itu urusan saya , katanya.

> "Kamu Suharto, kamu seorang tentara. Masalah politik, itu urusan saya, serahkan kepada saya," kata Bung Karno (Otobiografi hal 91).

Bagaimana pula pandangan Suharto terhadap Sukarno? Ini termuat dalam buku yang sama (hal 247):

> "Saya melihat Bung Karno, sampai di mana pengorbanananya untuk negara dan bangsa. Jelas, pengorbanannya amat besar, sampai kita, sebagai bangsa, bisa merdeka. Bung Karno memperjuangkan kemerdekaan Indonesia, sampai menjadi proklamator bersama-sama dengan Bung Hatta. Ini merupakan suatu jasa seorang pejuang, patriot yang harus kita hargai. Dalam perjalanan sejarah Indonesia merdeka, kita pun membuat

> kesalahan. Bukan Bung Karno saja. Tetapi kesalahan Bung Karno, jelas tidak sampai menjerumuskan bangsa maupun rakyatnya. Mungkin semata karena terdorong oleh suatu ambisi besar, maka kesalahan itu dibuatnya. Ambisi besarnya itu adalah ambisi untuk menjadi pemimpin dunia...."

Itu versi Suharto. Bagaimana pula versi Sukarno? Itu tampak jelas pada pidato-pidatonya yang tidak beredar semasa Orde Baru yang kini telah dibukukan dalam *Revolusi Belum Selesai* (Semarang, Messias, 2003). Sukarno menyindir Suharto sebagai seorang bergadul, yang keras kepala. Presiden Sukarno juga mengatakan supersemar bukan *the transfer of authority.*

Suharto tidak membawa Sukarno ke pengadilan dengan strategi ganda

Pertama, Suharto menjalankan muslihat "ngluruk tanpa bala", berperang tanpa tentara. Ia berhasil menyingkirkan lawan politik terbesarnya tanpa membuang banyak tenaga. Rakyat dibiarkan menghujat dan menuntut Sukarno ke pengadilan. Sebab itu pemeriksaan oleh Kopkamtib terus dilaksanakan untuk (seolah-olah) mengakomodasi tuntutan masyarakat tadi. Tetapi pemeriksaan itu lebih bersifat teror mental yang akan melelahkan Bung Karno yang sudah sakit-sakitan. Kalau diadili belum tentu terbukti kesalahan Sukarno, tetapi dengan tanpa pengadilan, rakyat sudah termakan opini bahwa Presiden RI itu terlibat dalam percobaan kudeta G30S.

Kedua, Suharto dapat nama baik karena ia mengamalkan dan mensosialisasikan "mikul dhuwur mendhem jero". Maksudnya orang tua harus dihormati, tentunya dia berharap agar hal serupa diperlakukan masyarakat terhadap dia nanti. Selain itu sebetulnya Suharto juga kuatir bila pengadilan terhadap mantan Presiden RI itu akan menimbulkan gejolak politik yang besar terutama di pulau Jawa.

Tanggal 21 Juli 1970 tokoh proklamator itu wafat. Upacara pemakaman dilakukan secara kenegaraan. Tetapi Suharto masih mengatur lokasi kuburan sang mantan Presiden. Maka dicari alasan bahwa Sukarno semasa hidupnya sangat mencintai ibunya, maka selayaknya ia disemayamkan di samping makam ibunya di Blitar.

Padahal dalam surat wasiatnya beliau ingin dimakamkan di bumi parahiyangan (di Batu Tulis atau di kebun raya Bogor). Terdapat protes dari istri-istri dan putra-putri Sukarno, tetapi hal ini tidak diacuhkan oleh Suharto. Jadi sampai soal liang kubur Presiden Sukarno masih diatur oleh Jenderal Suharto. Suharto lebih beruntung, Bila ia meninggal, tentu ia akan dimakamkan di samping istrinya di Astana Giribangun, Solo.

Hubungan Nasution-Suharto

Hubungan Nasution dengan Suharto memang mengalami pasang naik dan pasang surut. Walaupun sebetulnya "bulan madu" antara mereka berdua hanya sebentar saja yaitu sesudah terjadi peristiwa G30S 1965. Saat itu mereka berdua bahu membahu memberantas PKI "sampai ke akar-akarnya". Partai komunis terbesar ketiga di dunia ini memang saingan paling berat tentara untuk sampai ke puncak kekuasaan.

Banyak orang melihat bahwa Nasution sedikit banyak telah berjasa mengantarkan Suharto ke kursi kepresidenan dan kemudian disingkirkan oleh jenderal kelahiran Kemusuk, Yogyakarta itu. Tetapi kalau dilihat dari rentang sejarah Indonesia selama 50 tahun belakangan ini maka sebetulnya apa yang dilakukan oleh Nasution dan Suharto merupakan suatu estafet politik tentara. Ada jeda pendek selama beberapa tahun ketika Nasution disingkirkan Presiden Sukarno menjelang tahun 1965. Di luar itu, gebrakan kedua Jenderal tersebut bisa dilihat sebagai satu rangkaian.

Nasution, "pelari pertama", telah meletakkan dasar dwifungsi ABRI, doktrin yang membawa keterlibatan penuh militer dalam politik "secara de facto dan de jure (konstitusional)". Suharto menerima tongkat estafet dari Nasution dan berlari lebih jauh: bukan hanya politik, dunia bisnis pun dirambahnya. Nasution dan Suharto, dalam jangka waktu setengah abad, secara kumulatif telah meletakkan posisi tentara pada tempat teratas dalam dunia perpolitikan nasional.

Campur tangan tentara — baik secara individual maupun kelompok— dalam bidang politik sudah mulai sejak awal kemerdekaan. Djenderal Major Sudarsono, Panglima Divisi Jawa

Tengah, yang menjadi atasan Suharto, merupakan salah seorang penggerak dalam peristiwa 3 Juli 1946. Ada yang menganggap peristiwa itu percobaan kudeta, ada pula yang melihatnya "sekedar penyampaian petisi untuk mengganti pemerintahan" yang ternyata ditolak Bung Karno.

Kejadian berikutnya lebih memiliki berbagai unsur paksaan sehingga bisa disebut sebagai "setengah kudeta" yaitu peristiwa 17 Oktober 1952. Ketika itu moncong meriam sudah dihadapkan ke Istana dan Gedung DPR. Massa dari berbagai tempat di pinggir kota Jakarta diangkut dengan truk-truk militer ke depan Istana. Tentara mendesak agar DPR dibubarkan. Tuntutan itu tidak dipenuhi oleh Sukarno. Nasution yang waktu itu menjadi KSAD diperiksa oleh Kejaksaan Agung selama berhari-hari dan akhirnya dinon-aktifkan dari jabatannya.

Pada masa inilah ia menuliskan pemikirannya tentang dasar-dasar Dwifungsi ABRI. Intinya, ia menginginkan tentara yang tidak seperti di Barat (hanya sekedar alat pertahanan), tetapi tidak juga seperti pada negara totaliter di mana yang berkuasa adalah fasis militer.

Perkembangan selanjutnya, krisis kepemimpinan dalam Angkatan Darat menyebabkan Nasution kembali dilantik jadi KSAD 7 November 1955. Sebelumnya berlangsung Pemilu parlemen. Nasution telah mendirikan Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI) yang diharapkannya menjadi "partai tentara". Nasution gagal memperoleh dukungan dari rakyat. Dari 73 tentara yang dicalonkan hanya 4 orang yang terpilih (dari keseluruhan 267 anggota parlemen). Sebab itu ia mengajukan "Jalan Tengah Tentara", tentara tidak ikut pemilu tetapi ikut dalam politik melalui pengangkatan, tentara termasuk golongan fungsional. Ini dimungkin dengan UUD 1945. Oleh sebab itu ketika ditanya wartawan "Berarti tentara berada di balik skenario kembali ke UUD 1945?", Nasution menjawab tegas "Betul. Itu memang kepentingan kami".

Kedudukan sebagai KSAD jilid II ini menyebabkan Nasution dapat merealisasikan pemikirannya. Perdebatan di Konstituante yang tak kunjung tuntas, beberapa gejolak di daerah (seperti Sumatera Tengah dan Sulawesi) memberikan kesempatan bagi

Nasution untuk tampil sejalan dengan Presiden Sukarno. Tanggal 5 Juli 1959 diberlakukan Dekrit Presiden yang menyatakan kembali kepada UUD 1945.

Tahun 1959 itu juga berlaku darurat perang (SOB). Nasution menanda tangani surat perintah penahanan berbagai tokoh Masyumi dan PSI. Koran-koran dibreidel. Pendek kata, saat itu Nasution sudah menjadi tokoh militer nasional, Suharto baru meniti karier pada tingkat regional/daerah.

Namun hal ini tidak berlangsung lama, Sukarno kurang suka kepada Nasution dan lebih mendekati PKI yang mendukung proyek Nasakom. Sejak 1961 Nasution disingkirkan dengan menjadikannya sebagai Wakil Panglima Besar KOTI di bawah Presiden, tetapi tidak mempunyai pasukan. Setelah orang-orang yang ditangkap dekat dengan Nasution digeser dari pimpinan AD, demikian pula dengan para panglima daerah. Maka diangkatlah perwira yang pro-Sukarno dan Yani.

Kemudian berlangsunglah peristiwa G30S 1965. Suharto tampil ke depan. Tahun 1966 ketika Suharto mendapatkan "surat sakti" Supersemar yang pertama dilakukannya adalah menghancurkan PKI saingan terberat tentara. Bagi Nasution dan Suharto, PKI adalah musuh paling kuat yang harus disapu bersih.

Sering ditanyakan orang kenapa bukan Nasution memimpin Orde Baru padahal ia jauh lebih senior dari Suharto. Berbagai hal menyebabkan ia tidak bisa tampil. Tanggal 1 Oktober 1965 kakinya masih sakit, ia pun masih trauma karena putrinya meninggal. Kemudian, ia tidak punya "gang" seperti halnya Suharto yang didukung oleh staf dan bawahannya yang kebanyakan berasal dari divisi Diponegoro. Nasution adalah Jenderal tanpa pasukan.

Jenderal Kalajengking

Kalajengking adalah binatang dengan badan beruas-ruas dan memilik ekor panjang yang di ujungnya terdapat sengat berbisa. Hewan ini sangat ganas. Kalau sekawanan kalajengking terkurung di suatu botol, maka masing-masing akan berusaha merangkak naik ke atas dengan menginjak kalajengking yang lain. Kalau ada yang menghalangi, maka kalajengking itu tidak segan-segan

membinasakannya. Istilah ini pernah dipakai oleh seorang pengamat untuk menggambarkan pertarungan antara dua orang Jenderal dalam kasus kerusuhan massal dan sadis 1998. Tetapi istilah yang sama kiranya bisa digunakan terhadap cara Suharto dkk menghadapi para Jenderal yang menentangnya selama era Orde Baru. Kopkambtib dapat diibaratkan sebagai sengat kalajengking yang akan membinasakan lawan.

Meskipun seiring sejalan dalam membasmi PKI, namun dalam hal kekuasaan, terdapat rivalitas yang dalam antara Suharto dengan Nasution. Suharto menyadari rekan seniornya itu memiliki dukungan lebih banyak dari rakyat terutama dari kalangan Islam. Oleh sebab itu dilakukan berbagai usaha untuk menjegal Nasution. Posisinya sebagai Ketua MPRS dibutuhkan untuk menurunkan Sukarno dari kursi kepresidenan. Tetapi setelah itu wewenang pimpinan MPRS disunat. Nasution melakukan perlawanan. Sebelum berhenti tahun 1972, ia menyusun Laporan Pimpinan MPRS Tahun 1966-1972 yang mengungkapkan secara sistematis berbagai kekurangan yang dilakukan pemerintahan saat itu. Naskah tersebut sungguh sangat maju dan memiliki visi jauh ke depan. Kalau kritik yang ada di sana didengarkan dan saran-sarannya diikuti, bangsa Indonesia tidak akan terpuruk seperti sekarang ini.

Nasution yang dicekal oleh Kopkamtib yang saat itu dijabat Jenderal Sumitro. Ia tidak boleh ke luar negeri dan diciptakan suasana agar masyarakat takut mengundangnya untuk berceramah. Ia dicap oleh Ali Moertopo sebagai "gelandangan politik". Nasution kemudian mendirikan Lembaga Kesadaran Berkonstitusi dengan Bung Hatta.

Tahun 1980 Suharto menyampaikan pidato tanpa teks di Pekanbaru. Ia mengatakan "kalau perlu kita culik satu anggota majelis sehingga mereka tidak mencapai jumlah dua pertiga dari anggota majelis." Hal ini diungkapkan sebagai reaksi terhadap pihak-pihak yang ingin merubah UUD 1945. "Menculik anggota majelis" itu yang dianggap berbagai tokoh masyarakat sebagai usaha yang menghalalkan segala cara. Maka muncullah Petisi 50 (Nasution menjadi penanda tangan nomor ke-13). Suharto geram, "sengatan berbisa" disemprotkan kepada 50 orang tokoh tersebut. Jangankan

untuk berbisnis, untuk mengunjungi resepsi pernikahan yang dihadiri Presiden Suharto mereka dilarang.

Setelah dianggap tidak berbahaya lagi, barulah tanggal 11 Maret 1997 Nasution yang sedang dirawat di RSPAD Gatot Subroto dikunjungi Suharto. Pada 5 Oktober 1997, Sudirman, Nasution dan Suharto diangkat dengan Keppres menjadi Jenderal Bintang Lima. Sudirman dalam memori kolektif tentara adalah teladan, meskipun kepemimpinannya tidak berlangsung lama. Tetapi apakah Nasution dan Suharto demikian? Nasution adalah tokoh militer yang kontroversial sedangkan Suharto adalah Jenderal yang merestui petrus (pembunuh misterius). Keduanya setia tanpa *reserve* terhadap UUD 1945 dengan alasan yang berbeda-beda.

Anton Tabah, perwira polisi yang menjadi sekretaris pribadi Suharto sempat-sempatnya menulis buku tentang dua Jenderal Bintang Lima Suharto-Nasution. Seakan ingin disejajarkan Suharto dengan Nasution. Semasa Orde Baru Nasution dianggap tokoh yang bersih dan korban penguasa, walaupun sebetulnya pada masa Orde Lama ia pernah juga menjerumuskan beberapa tokoh nasional ke dalam penjara. Mengenai masa Orde Lama justeru dikembangkan mitos bahwa buku Pokok-Pokok Perang Gerilya yang disusun Nasution dipelajari dan diterapkan tentara *Vietcong* dan sebaliknya tentara AS juga mengadaptasi konsep yang sama untuk menghadapi *Vietcong* dengan taktik anti gerilya. Ini agak berlebihan.

Di dalam lanskap politik tentara selama setengah abad ini, di satu sisi, Nasution dan Suharto pernah bersaing dan di sisi lain, hasil kerja mereka merupakan komplementaritas bagi supremasi militer dalam bidang sosial-politik dan bidang lainnya. Nasution sering mengutip tokoh Yugoslavia Tito yang mengatakan bahwa tentara belum tentu tahu segalanya, rakyatlah yang lebih tahu. Tetapi siapa yang punya senjata?

Penutup

Menurut Nugroho Notosusanto (1983:1) "lahirnya Orde Baru dianggap bertepatan dengan dikeluarkannya Surat Perintah 11 Maret 1966 kepada Pak Harto oleh Bung Karno. Mulai tanggal 11 Maret 1966 itulah kita mengambil langkah-langkah untuk menegakkan

Orde Baru yakni tatanan seluruh peri kehidupan Rakyat, Bangsa dan Negara yang diletakkan kembali kepada pelaksanaan kemurnian Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945."

Kemudian muncul pandangan lain bahwa Orde Baru sudah ada sejak 1 Oktober 1965 dengan alasan, bahwa sejak itu telah terjadi pembangkangan (insubordinasi) dari Suharto terhadap Presiden Sukarno dengan kata lain "kudeta merangkak" telah diawali pada tanggal tersebut. Pertimbangan lain, kalau 11 Maret 1996 dijadikan awal Orde Baru, berarti rezim ini tidak bertanggungjawab atas pembunuhan missal yang terjadi akhir sejak Oktober 1965/awal 1966.

Namun pemeriksaan yang lebih jauh terhadap pemikiran Nasution memperlihatkan bahwa konsep Orde Baru telah diletakkan oleh Nasution sejak tahun 1950-an. Jadi embrio Orde Baru itu telah ada sebelum tahun 1965.

Catatan Panitia:

Sebenarnya dalam tulisan ini terdapat beberapa catatan kaki, berhubung ada permasalahan teknis, catatan kakinya tidak bisa kami ditampilkan.

4

Perjalanan Panjang Menuju Kemandirian Desa

(Dari Otonomi Daerah ke Otonomi Desa)

Oleh: *Daddi Heryono Gunawan*

I. Otonomi Desa dalam Perspektif Sejarah

Menyusul jatuhnya rejim pemerintahan Suharto yang telah berkuasa lebih dari tiga dekade, tahun 1999 lahir undang-undang baru di bidang pemerintahan daerah, yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999. Undang-undang baru ini menggantikan undang-undang tentang pemerintahan daerah yang berlaku sebelumnya yaitu UU No. 5 Tahun 1974. Melengkapi UU No. 22 Tahun 1999, lahir pula undang-undang baru yang isinya saling berhubungan, yaitu UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 ini mulai dilaksanakan pada tanggal 1 Januari tahun 2000.

Bulan Oktober tahun 2004, UU No.22 dan 25 tahun 1999 secara resmi direvisi dan disempurnakan dalam bentuk UU yang baru yaitu UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kalau dilihat waktu sejak pertama dilaksanakan hingga kemudian direvisi dan disempurnakan, maka UU No. 22 dan 25 tahun 1999 hanya berumur kurang lebih tiga setengah tahun.

Namun demikian, meski tidak berumur lama, UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 boleh dikatakan telah menjadi tonggak dimulainya kembali babak baru pelaksanaan desentralisasi atau otonomi daerah Indonesia. Dikatakan dimulai kembali karena konsep atau gagasan pelaksanaan desentralisasi atau otonomi daerah di Indonesia sebenarnya bukan hal baru. Konsep dan gagasan desentralisasi atau otonomi daerah sudah pernah muncul sejak awal abad 20. Walaupun dalam sejarahnya mengalami pasang surut, seiring dengan perjalanan waktu dan pergantian rezim pemerintahan, baik pada masa pemerintahan kolonial Belanda (1900-1942), pemerintahan kolonial Jepang (1942-1945) maupun masa pemerintahan Nasional (1945-hingga sekarang).

Pada tahun 1903, misalnya, Pemerintahan Belanda pernah mengenalkan undang-undang tentang desentralisasi, yang dalam perkembangannya menjadi basis hukum bagi pelaksanaan otonomi pemerintahan lokal (perkotaan) pada waktu itu. Pelaksanaan otonomi pemerintah kota Batavia dan Surabaya, misalnya, mengacu pada undang-undang itu. Tahun 1922, pemerintahan kolonial mengembangkan gagasan otonomi daerah secara lebih luas lagi, tidak hanya menyangkut pemerintahan lokal (kota), tetapi juga pemerintahan pada tingkatan provinsi.

Pada waktu itu lahir undang-undang desentralisasi yang mengatur pelaksanaan otonomi daerah secara bertahap untuk provinsi Jawa Barat, Jawa Timur dan Jawa Tengah. Praktiknya dilakukan melalui: pertama, menyatukan unit-unit administrasi kabupaten menjadi wilayah provinsi dengan memberikan kekuasaan pemerintahan yang lebih kuat; kedua, memperkuat kekuasaan dan wewenang pemerintahan pada tingkat kabupaten, yang pada waktu itu dipimpin oleh lapisan penguasa pribumi "pangreh praja". Pemberian kekuasaan dan wewenang yang lebih kuat pada penguasa pribumi "pengreh praja" ini, banyak dilatar belakangi oleh kebijakan politik pemerintah kolonial dalam membendung gagasan nasionalisme dari para pejuang kemerdekaan ketika itu.[1] Kurun

---

[1] Lihat: Kirana Jaya, Wahana dan Dick, Howard. The Latest Crisis of Regional Autonomy in Historical Perspective, dalam Indonesia Today, Challenges of History. Edited by Grayson Lloyd and Shannon Smith. Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 2001. Halaman 216 - 233

tahun 1930-an, gagasan otonomi daerah terus diperluas ke wilayah-wilayah di luar Jawa (*outerislands*), khususnya dengan memberikan kekuasaan dan wewenang administrasi yang semakin besar kepada para penguasa tradisional atau adat setempat.

Khusus dalam konteks otonomi desa, pemerintah Kolonial Belanda sebenarnya juga pernah mengeluarkan peraturan yang mengatur pemerintahan dan rumah tangga desa, yaitu *Inlandsche Gemeente Ordonantie* (IGO), yang dimuat dalam *Staatsblaad* 1906 Nomor 83 dan *Inlandsche Gemeente Ordonantie voor d Buiteng Westen* (!GOB) yang dimuat dalam *Staatsblad* 138 Nomor 490. Kalau IGO hanya berlaku di Jawa dan Madura, sedangkan IGOB berlaku di luar Jawa. Dari sudut pandang pemerintah kolonial, kedua peraturan ini sebenarnya adalah upaya memberikan landasan hukum lebih lanjut dari peraturan tentang desa yang pernah dibuat jauh sebelumnya, yaitu *Regerings Reglement* (RR) tahun 1854. RR tahun 1854 menetapkan antara lain bahwa desa berhak memilih kepala desanya sendiri dan kepala desa diserahi hak untuk mengatur Rumah tangga desa dengan memperhatikan peraturan-peraturan dari atas (Residen).

Lahirnya pengaturan tentang otonomi desa ini tentu harus dilihat dalam perspektif kepentingan pemerintah kolonial pada waktu itu. RR tahun 1854, misalnya, muncul sebagai dasar untuk menjadikan desa sebagai ujung tombak dalam menjalankan kebijakan tanam paksa (cultuurestelsel) di Jawa. Untuk itu desa harus diberikan kedudukan yang lebih kuat agar tidak terlalu dikuasai oleh para penguasa feudal pribumi (Raja dan Bupati), sehingga dengan demikian kekuasaan birokrasi pemerintahan kolonial lebih mudah menetrasi desa, yang hal itu dilakukana tertutama untuk kepentingan program tanam paksa. Dalam sejarah kolonial, program tanam paksa ini dikenal membawa dampak yang luar biasa sekali terhadap bentuk dan tata hubungan sosial-ekonomi dan politik desa-desa Jawa.[2]

[2] Beberapa tulisan karya J.H Booke dan Clifford Geertz dan Robert van Niel menjelaskan dengan sangat komprehensif dampak social-ekonomi dan politik tanam paksa terhadap desa-desa di Jawa. Lihat: Booke, J.H (1983). Prakapitalisme di Asia. Penerbit Sinar Harapan. Jakarta; Geertz, Clifford. (1986). Mojokuto, dinamika Sosial Sebuah Kota di Jawa. PT Grafiti Pers. Jakarta; dan Van Niel, Robert. (2003). Sistem Tanam Paksa di Jawa. LP3ES. Jakarta.

Jadi jelas bahwa pengaturan tentang desentralisasi atau otonomi daerah dan desa yang dijalankan oleh pemerintah kolonial Belanda tidak terlepas kepentingan eksploitasi pemerintahan kolonial Belanda pada waktu itu. Sampai kemudian keadaan berbalik dengan datangnya pasukan pendudukan Jepang tahun 1942. Pemerintah kolonial Jepang cederung menjalankan kekuasaan pemerintahan yang lebih sentralistis dengan memperluas dan memperkuat kekuasaan birokrasi pemerintahan pusat hingga ke daerah-daerah. Lebih dari itu bahkan unit-unit masyarakat terkecil yaitu rumah tangga-rumah tangga diupayakanuntuk di satukan dalam suatu organisasi yang dinamakan *"tonarigumi"*, atau yang kelak kemudian berkembang menjadi rukun tetangga/RT dan rukun warga/RW.[3] Tonarigumi ini secara administrative dikaitkan dengan praktik pemerintahan desa, yang sehari-harinya diawasi dan dikontrol oleh pemerintahan pendudukan Jepang. Pola pemerintahan yang sentralistis seperti ini pada dasarnya diarahkan untuk memperkuat kedudukan Pemerintahan Militer Jepang di Indonesia dalam usahanya memenangkan perang di Asia Pasifik.

Setelah terbentuk pemerintahan Indonesia Merdeka tanggal 17 Agustus 1945, gagasan desentralisasi atau otonomi daerah kembali menguat. Tanggal 23 November 1945, untuk pertama kalinya dalam pemerintahan Indonesia Merdeka, lahir UU No. 1 tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah yang penerbitannya di dasarkan pada Pasal 18 UUD 1945. Dalam undang-undang ini dinyatakan bahwa otonomi terbawah adalah desa, yang berdasarkan hukum berhak mengatur rumahtangganya sendiri. Namun demikian dalam praktiknya, desentralisasi hanya sempat dilaksanakan di Daerah Tingkat II, dan itupun tidak bisa berjalan efektif.

Pada tahun 1948, UU No.1 Tahun 1945 dicabut dan diberlakukan UU pengganti, yaitu UU No. 22 tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah yang diterbitkan tanggal 10 Juli 1948. Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah ini mengatur pembagian daerah yang berhak mengurus Rumah tangganya sendiri.

---

[3] Lihat: Suwarno, P.J. (199?). Dari Azazyookai dan Tonarigumi ke Rukun Kampung dan Rukun Tetangga di Yogyakarta (1942 – 1989). Penerbitan Universitas Sanata Dharma. Yogyakarta.

Dalam undang-undang ini, desa ditetapkan sebagai Daerah Tingkat III yang memiliki otonomi tersendiri yang diatur oleh undang-undang.[4] Namun seperti sebelumnya, dalam praktiknya otonomi bagi Desa sebagai Daerah Tingkat III dalam perjalanannya tidak pernah terealisir. Sama seperti undang-undang terdahulu, praktik desentralisasi hanya sempat dilaksanakan di Daerah Tingkat II atau setingkat kabupaten. Tahun 1957, UU No. 22 tahun 1948 ini diganti oleh UU baru, yaitu UU No. 1 Tahun 1957. Namun selama delapan tahun pelaksanaan undang-undang ini, gagasan pembentukan otonomi desa atau Daerah Tingkat III juga tidak mampu direalisasikan. Meskipun gagasan tentang desentralisasi daerah belum mampu direalisasikan, namun berlakunya ke tiga UU tersebut mencerminkan keinginan yang besar dari para pemimpin politik dan pemerintahan pada waktu itu untuk menjadikan desentralisasi atau otonomi daerah sebagai sarana pencapaian demokrasi di Indonesia.[5]

Selepas dekrit presiden 5 Juli 1959, pemerintah mengeluarkan Penetapan Presiden (Penpres) No. 6 tahun 1959 untuk mengatur pelaksanaan pemerintahan daerah sejalan dengan konsep demokrasi terpimpin. Penpres ini kemudian digantikan oleh UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.19 Tahun 1965 tentang Desapraja. Yang disebut dengan Desapraja menurut undang-undang ini adalah desa yang memiliki batas-batas daerah dan berhak mengurus rumahtangganya sendiri, memiliki pemimpinnya sendiri dan memiliki harta benda sendiri. Dalam penjelasannya, dikatakan bahwa undang-undang ini tidak dimaksudkan untuk membentuk desapraja baru, tetapi mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang telah ada di seluruh Indonesia, dengan namanya masing-masing itu, untuk ditetapkan namanya menjadi desapraja.

Meskipun undang-undang ini tidak sempat diberlakukan karena dibekukan berkaitan dengan perkembangan keadaan politik pada waktu itu, tetapi gagasan menyatukan berbagai nama kesatuan

---

[4] Rahardjo. Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Pertanian. Gadjah Mada University Press. 1999. Halaman 152 – 183.

[5] Lihat: Hoessein, Bhenyamin. Memutar Roda Desentralisasi. Dari Efisiensi ke Demokrasi. Prisma 4, April 1996. PT Pustaka LP3ES. 1996. Halaman 3 - 13

masyarakat hukum di Indonesia menjadi Desa telah mulai muncul kepermukaan. Nama desa sebagai satu nama yang seragam bagi kesatuan masyarakat hukum secara resmi baru dipakai bersamaan dengan keluarnya UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. UU No. 5 Tahun 1979 ini melengkapi undang-undang yang lahir lima tahun sebelumnya, yaitu UU No. 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebelum keluarnya UU No. 5 Tahun 1979, pemerintah pernah menetapkan batasan tentang kesatuan masyarakat hukum yang dipakai sebagai acuan dalam menentukan desa sebagai kesatuan administratif. Penetapan ini berangkat dari kenyataan adanya berbagai unsur keragaman, baik fisik (misalnya, luas wilayah, topografi) dan non fisik (misalnya, jumlah penduduk, tingkatan dan nama kesatuan masyarakat hukum) dari masing-masing kesatuan masyarakat hukum. Sehingga persoalannya adalah kesatuan masyarakat hukum (yang menyelenggarakan urusan Rumah tangganya sendiri) pada tingkatan mana yang dianggap bisa dijadikan acuan untuk menentukan desa yang standar untuk seluruh Indonesia. Nama-nama kesatuan masyarakat hukum yang kemudian dianggap sebagai setingkat dengan desa, dengan mengacu pada penetapan itu adalah sebagai berikut:

Tabel 1

Nama-Nama Kesatuan Masyarakat Hukum Setingkat Desa
(Berdasarkan Surat Menteri dalam Negeri Tanggal 29 April 1969)

No	Provinsi	Nama Desa	Sebutan Kepala Desa
1	Daerah Istimewa Aceh	Resminya: Kampung Bahasa Setempat: Mukim Dibawahnya: Gampong	Kepala Kampung
2	Sumatera Utara	Timur: Kampung Tapanuli: Negeri, Ori, Huta	Kepala Kampung Kepala Kampung, Kepala Huta
3	Sumatera Barat	Nagari	Wali Nagari
4	Riau	Kampung	Kepala Kampung
5	Sumatera Selatan	Marga	Pasirah/Kepala Marga
6	Jambi	Marga	Pasirah/Kepala Marga
7	Bengkulu	Marga	Pasirah/Kepala Marga
8	Lampung	Marga	Pasirah/Kepala Marga
9	DKI Jakarta	Kelurahan	Lurah

10	Jawa Barat	Desa	Kepala Desa/Kuwu
11	Jawa Tengah	Desa	Kepala Desa
12	Jawa Timur	Desa	Kepala Desa
13	Daerah Istimewa Yogyakarta	Desa	Kepala Desa
14	Kalimantan Barat	Kampung	Kepala Kampung
15	Kalimantan Tengah	Kampung	Kepala Kampung
16	Kalimantan Timur	Kampung	Kepala Kampung
17	Kalimantan Selatan	Kampung	Kepala Kampung
18	Sulawesi Utara	Desa/Kampung	Kepala Desa/ Kampung
19	Sulawesi Tengah	Kampung	Kepala Kampung
20	Sulawesi Tenggara	Desa	Kepala Desa
21	Sulawesi Selatan	Desa Gaya baru	Kepala Desa Gaya Baru
22	Bali	Desa/Perbekel	Kepala Desa/Perbekel
23	Nusa Tenggara Barat	Desa	Kepala Desa
24	Nusa Tenggara Timur	Desa Gaya Baru	Kepala Desa Gaya Baru
25	Maluku	Tengah dan Tenggara: Negeri Utara: Kampung	Pemerintahan Negeri Kepala Kampung
26	Irian Jaya	Kampung	Kepala Kampung

Sumber: *Dikutip dari Rahardjo. Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Pertanian. Gadjah Mada University Press. 1999, halaman 55-56)*

Kalau melihat pelaksanaan desentralisasi atau otonomi daerah di Indonesia dengan mengacu pada undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang dibuat semasa sebelum dan sesudah era demokrasi terpimpin (1945-1959 dan setelah 1959), terlihat ada nuansa perbedaan. Ini terutama bila dilihat dalam konteks perspektif pelaksanaan prinsip demokrasi di Indonesia. *Pada era sebelum demokrasi terpimpin, tujuan dari desentralisasi lebih dilihat sebagai sarana pencapaian demokrasi. Tetapi setelah era itu tujuan desentralisasi mulai mengalami pergeseran, yaitu desentralisasi menjadi lebih mengarah pada sarana pencapaian stabilitas dan efisiensi pemerintahan di daerah.*[6] Tujuan desentralisasi seperti yang terakhir ini nantinya akan tetap terpelihara pada masa pemerintahan Orde Baru sebagaimana tercermin dalam isi UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dan juga UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

UU No.5 Tahun1974 dinilai lebih diarahkan sebagai sarana untuk pencapaian stabilitas dan efisiensi pemerintahan daerah ketimbang tujuan demokrasi, terlihat dari rumusan penjelasan

[6] Ibid., halaman 11.

mengenai tujuan undang-undang tersebut, yaitu: *"tujuan pemberian otonomi kepada Daerah adalah untuk meningkatkan dayaguna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa"*.

Dengan rumusan seperti itu jelas, tercapainya efisiensi pemerintahan menjadi tujuan dari pelaksanaan desentralisasi atau otonomi daerah. *Oleh karena tidak mengherankan kalau pelaksanaan desentralisasi pada masa tersebut lebih menekankan pada pelaksanaan dekonsentrasi ketimbang desentralisasi dalam arti menyeluruh (dekonsentrasi dan devolusi)*. Bhenyamin Hoessin, melihat gejala pelaksanaan pola desentralisasi semacam ini sebagai *"penghalusan pelaksanaan sentralisasi ketimbang penerapan desentralisasi"*.

Bahwa UU No. 5 tahun 1974 memiliki kecenderungan kearah sentralisasi (penghalusan sentralisasi) sebenarnya bukan hal yang aneh kalau dihubungkan dengan strategi pembangunan yang dipilih pemerintah Orde Baru. Lewat strategi pembangunan yang mengutamakan pertumbuhan ekonomi (*growth centered*) dengan konsep tetesan ke bawahnya (*trickle down effect*) maka sejak awal pemerintah Orde Baru berusaha menciptakan keamanan, ketertiban, ketenangan, stabilitas politik dan persatuan. Untuk itu dibutuhkan kontrol politik yang ketat dan monopoli administrasi pemerintahan, yang semuanya dicapai lewat langkah-langkah kebijakan yang cenderung serba sentralistis. Itu dilakukan karena dianggap menjadi prasyarat penting bagi tercapainya tujuan strategi pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan ekonomi tersebut.[7]

Dalam konteks pembangunan negara-negara berkembang pada waktu itu, kecenderungan sentralistik sebenarnya bukan monopoli Indonesia. Pada umumnya negara-negara berkembang memiliki kecenderungan yang sama. Bryant dan White (1987)[8], misalnya, menunjukkan bahwa kecenderungan umum seperti itu terutama didorong oleh kelangkaan sumberdaya dan tenaga kerja

---

[7] Lihat: Arief, Sritua. Teori dan Kebijasanaan Pembangunan. Cides. Jakarta 1998. Halaman 1 - 15.

[8] Lihat: Bryant Coralie dan White, Louise G. Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang. LP3ES. Jakarta, 1997. Halaman203 - 233

di negara-negara berkembang; yang hal itu pada gilirannya menciptakan tekanan-tekanan untuk mengkonsentrasikan sumberdaya dan tenagakerja tersebut di pusat. Ini karena dianggap pusatlah keduanya dapat dikelola dan digunakan secara efisien.

Selain itu, kebhinekaan etnis yang umumnya terdapat di negara-negara berkembang, umumnya juga telah menjadi sumber ketegangan-ketegangan, sehingga pemerintah pusat mendapat alasan tambahan untuk memperluas kekuasaannya dan mempertahankan kontrol atas badan-badan regional dan lokal. Di banyak negara berkembang – termasuk Indonesia – kecenderungan-kecenderungan ini dikukuhkan lewat pembentukan satu partai nasional yang kuat (seperti Golkar jaman Orde Baru), yang beroperasi dari ibukota serta mendistribusikan imbalan-imbalan politik pada tingkat lokal atas agenda nasional.

Kecenderungan sentralistis juga semakin ditopang oleh politik birokrasi yang ada. Para birokrat di negara-negara berkembang, misalnya, pada umumnya mempunyai kepentingan politik dan pribadi untuk mensentralisasikan kegiatan-kegiatannya. Ini karena pada tingkatan pribadi, basis di ibukota negara atau pusat provinsi membuahkan keuntungan-keuntungan kehidupan di kota; dan karena itu menjadi orientasi mereka. Sehingga semua keputusan penting yang bersangkut paut dengan alokasi sumberdaya diambil di ibukota negara, demikian pula keputusan mengenai kenaikan pangkat dan jabatan.

Adanya kenyataan seperti tersebut di atas kemudian diperkuat oleh persepsi yang melekat di masyarakat negara-negara berkembang tentang kekuasaan nasional yang dianggap memiliki legitimasi lebih besar dan kuat dibandingkan dengan kekuasaan pemerintah lokal. Di tambah adanya pandangan bahwa pemerintahan lokal seringkali boros dan tak berhasil guna; sehingga sering "hanya sedikit saja yang dapat diharapkan masyarakat dari pemerintah lokal selain kerumitan urusan dan korupsi" [9]. *Persepsi dan pandangan seperti ini pada akhirnya memunculkan tekanan-tekanan yang mengakibatkan sistem politik lokal betul-betul mempunyai kemampuan yang sangat kecil untuk memunculkan inisiatif-inisiatif efektif dan perubahan-perubahan yang kreatif.*

---

[9] Ibid., halaman 208-210

Di sisi lain juga harus diakui bahwa ditangan pemerintah pusatlah terdapat sebagian terbesar keahlian manajerial. Selain pemerintah pusat juga menggegam kekuasaan dan pengaruh utama atas sumberdaya-sumberdaya dan dapat bekerja dengan *"economic of scale"*. Karena semua alasan ini maka sentralisasi dianggap lebih *viable*, lebih efektif, dan lebih berorientasi pada pembangunan ketimbang pendekatan-pendekatan desentralisasi. Kalau ditilik, apa yang dilakukan pemerintah Orde Baru selama lebih dari tiga dekade dengan kecenderungan sentralistisnya kelihatan jelas memiliki dasar alasan yang sama dengan yang disebutkan di atas.

Ditambah, memang ada alasan-alasan sosiologis kultural yang membuat kecenderungan sentralistis Orde Baru menjadi semakin kuat. Ruth T. McVey, dalam salah satu artikelnya berjudul *"The Beamtenstaat In Indonesia"*, misalnya, mengkaitkan kecenderungan sentralistis ini dengan unsur-unsur sosiologis kultural yang menjadi dasar politik pemerintahan Suharto.[10] Dalam hal ini yang dimaksudkan dengan konsep *"The Beamtenstaat"* dari pemerintahan Orde Baru adalah negara sebagai mesin birokrasi yang efisien (*the state as efficient bureaucratic machine*).

Dalam tulisannya tersebut, McVey, melihat adanya kesamaan antara kecenderungan sentralistis yang dijalankan oleh permerintah Orde Baru dengan pemerintah Kolonial Belanda pada tahun 1930-an. *Kedua rezim pemerintahan tersebut sama-sama menganut suatu "idiologi" yang menekankan kemampuan organisasi, teknis, dan ekonomi dalam membangun kesejahteraan dan keamanan masyarakat. Oleh karena itu, administrasi mengambil tempat "di atas" politik. Ini, misalnya, tercermin dari semboyan "ekonomi yes, politik no", yang popular di masa pemerintahan orde baru; dan yang dipraktikkan secara berhasil lewat pelaksanaan sistem politik masa mengambang* (floating mass*)*.

Hanya bedanya, administrasi birokrasi "beamstenstat" pada jaman kolonial dilaksanakan oleh para pegawai sipil Belanda yang menjalankannya secara ekfektif kepentingan Belanda di Indonesia; sedangkan jaman orde baru dijalankan oleh para birokrat Indonesia,

---

[10] Lihat: McVey, Ruth T. The Beamtenstaat in Indonesia, dalam Intepretating Indonesian Politics: Thirteen Contributions to The Debate. Edited by Benedict Anderson and Audrey Kahin. Cornell Modern Indonesia Project, Ithaca, New York. 1982.

yang berasal dari sipil maupun militer (militer), yang semuanya adalah unsur dominan dari kelas penguasa dan para agennya (*ruling class and the agent of ruling class*). Sebagai kelas penguasa atau agen kelas penguasa, para birokrat ini memiliki "kekuasaan politik" disamping kekuasaan administrasi birokrasi. Karena memiliki kekuasaan politik ini, maka administrasi birokrasi di Indonesia jaman orde baru disebut sebagai "*a bureaucratic polity*" atau birokrasi politik.

Dalam birokrasi politik, maka birokrasi otomatis menjadi arena politik. Karena menjadi arena politik maka birokrasi di Indonesia pada masa orde baru menjadi tidak mampu berfungsi secara efektif. Sebaliknya, birokrasi menjadi arena pergulatan politik yang dalam prosesnya ikut mendorong merajalelanya korupsi di birokrasi. Sampai sekarang korupsi di birokrasi di Indonesia masih di katagorikan sebagai salah satu yang paling parah di dunia. Di sisi lain karena sejarah pertumbuhan awal birokrasi dibangun dari unsur-unsur elit masyarakat (kelas priyayi tinggi sampai rendah) maka berkembang pula apa yang disebut "hubungan patron-klien" yang bersifat personal maupun kelompok dalam birokrasi. Begitu kuatnya pola hubungan patron klien ini, sehingga garis kekuasaan (*line of powers*) administrasi birokrasi tidak selalu mengikuti komando formal tetapi justru pada kekuatan dan kekuasaan informal para patron terhadap kliennya. Dalam konteks hubungan patron klien ini maka kecenderungan sentralisme (di segala tingkatan) menjadi tumbuh subur dalam lingkungan administrasi birokrasi di Indonesia.

Patut dikemukakan di sini, soal hubungan patron klien tidak saja tumbuh dalam dinamika struktur administrasi birokrasi, tetapi pola hubungan seperti itu masih erat melekat dalam struktur masyarakat Indonesia pada umumnya. Sehingga tidak mengherankan kalau sentralisme masih kuat mewarnai keseluruhan pola hubungan yang ada dalam masyarakat kita. Suatu keadaan sosial-kultural yang dalam sistem politik Orde Baru yang berkuasa selama tiga dekade justru mendapat tempat untuk semakin tumbuh dan menguat.

Dengan lahirnya UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 maka keadaan menjadi berubah sama sekali – paling tidak "di atas kertas". Berbeda dengan UU No 5 Tahun 1974, kedua UU yang baru tersebut lebih

mengarah pada tujuan desentralisasi sebagai sarana penerapan demokrasi di Indonesia. Ini bisa dilihat dari lima prinsip yang mendasari isi ke dua UU itu, yaitu: pertama, demokrasi; kedua, partisipasi dan pemberdayaan komunitas; ketiga, persamaan dan keadilan; keempat pengakuan terhadap potensi dan keanekaragaman daerah; dan kelima kebutuhan untuk memperkuat legislatif daerah.[11]

Pelaksana dari ke dua UU itu sendiri dimulai sejak 1 Januri 2001. Namun sejak pelaksanaannya hingga sekarang, banyak masalah yang timbul. Salah satunya yang paling sering muncul, misalnya, adalah terlalu menguatnya rasa kedaerahan (egoisme daerah) sehingga menurunkan solidaritas daerah (kepentingan daerah secara menyeluruh/kepentingan nasional). Keadaan ini dalam beberapa kasus menjadi penyulut munculnya konflik kedaerahan.

Contoh lain adalah pelaksanaan UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang dalam banyak kasus telah mendorong daerah daerah miskin sumberdaya alam untuk mengejar penerimaan pajak dan restribusi daerah. Kenyataan ini antara lain juga di dorong oleh kurang berkembangnya rasa solidaritas daerah dari daerah-daerah yang kaya sebagaimana di sebutkan di atas.

Begitupula dalam rangka mengejar penerimaan daerah, beberapa daerah telah mengenakan pajak dan restribusi (ganda) terhadap komoditi yang melalui daerahnya. Akibatnya beban masyarakat di daerah lain dan daerah itu sendiri menjadi bertambah. Ini semua pada gilirannya menciptakan "biaya ekonomi tinggi" yang pada akhirnya menghambat kegiatan ekonomi masyarakat secara keseluruhan. Adanya pemahaman yang keliru terhadap pasal 10 ayat 2 UU No. 22 tahun 1999 di beberapa tempat telah menimbulkan kasus-kasus penyanderaan kapal para nelayan suatu daerah oleh daerah lainnya. Padahal bagi para nelayan tradisional, mereka sejak dulu tidak mengenal adanya pembatasan wilayah penangkapan ikan di laut. Khsususnya wilayah penangkapan yang masih termasuk dalam wilayah laut Indonesia.[12]

---

[11] Lihat: Usman Syaikhu. Regional Autonomy in Indonesia: Filed Experiences and Emerging Challenges. Working Paper. The Smeru Research Institute. June 2002.

[12] Pasal 10 ayat 2 UU No. 22 Tahun 1999 berbunyi: "Kewenangan Daerah di wilayah laut sebagaimana dimaksud dalam pasal 2, meliputi: a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut; dan seterusnya"

Namun demikian kalau pelaksanaan Otonomi Daerah masih harus menghadapi banyak masalah, itu bisa dipahami. Ini mengingat pergeseran bandul politik pemerintahan dari yang semula sentralisasi (empat dekade lebih) menuju desentralisasi belum begitu lama. Bandingkan saja, misalnya, dengan pelaksanaan desentralisasi atau otonomi daerah di Jepang yang memerlukan waktu 50 tahun; atau di Philipina yang hingga sekarang telah berjalan 10 tahun dan belum juga rampung proses pemberian otonomi dari pemerintah pusat ke pada daerah.[13] Tetapi ini tidak berarti mengecilkan arti permasalahan yang muncul. Sebab dalam beberapa aspek, permasalahan yang muncul dari pelaksanaan otonomi daerah tersebut justru bersifat struktural.

Salah satunya, menurut banyak kalangan ahli, karena kurang sempurnanya aturan yang ada dalam UU No. 22 dan 25 tahun 1999. Sehingga ini yang mendorong dilakukannya revisi dan penyempurnaan kembali UU tersebut sehingga lahir UU No. 32 dan 33 Tahun 2004. Hambatan struktural lain yang lebih mendasar dari sekedar adanya kekurang sempurnaan aturan UU justru adalah adanya kenyataan masih kuatnya pola pikir (*mind set*) sentralisme dari jajaran birokrasi pemerintahan di segala tingkatan. Disamping juga masalah kemampuan atau kapasitas daerah-daerah dalam menghadapi peranan dan fungsi barunya sejalan dengan semangat otonomi daerah. Yang terakhir ini juga akibat dari begitu melekatnya paradigma hubungan sentralistik pemerintah pusat dan daerah yang berkembang di jajaran pemerintahan daerah.

Dari sudut pandang sosiologis, pola hubungan yang sentralistik memang masih kental mewarnai pola pemerintahan yang berkembang di masyarakat Indonesia sekarang ini. Pola hubungan yang sentralistik ini diartikan sebagai: pemerintahan pusat masih enggan melepaskan dan memencarkan kekuasaan dan wewenangnya; sedangkan pemerintahan di bawahnya (daerah) masih sulit melepaskan ketergantungannya kepada pemerintahan pusat sebagaimana yang berlangsung selama lebih dari tiga dekade

---

[13] Lihat: Hardjosoekarto, Sudarsono. Pelaksanaan Otonomi Daerah: Akselerator Good Governance. Paper untuk Seminar Nasional otonomi Daerah Indonesia. Jakarta, 22 – 24 Ontober 2001

ini. Dalam tataran yang lebih ke bawah, hal yang sama menghinggapi pula pola hubungan pada tataran pemerintahan kabupaten dan pemerintahan desa

Jadi pelaksanaan desentralisasi menghadapi berbagai hambatan struktural, yang di antaranya berasal dari kondisi masyarakat Indonesia sendiri yang dalam pola hubungan sosial-kulturalnya cenderung masih bersifat sentralistik Oleh sebab itu pelaksanaan desentralisasi, sesungguhnya merupakan pekerjaan besar karena menyangkut upaya melakukan trasformasi sosial-kultural masyarakat Indonesia dari kecenderungan sifat sentralistik menjadi lebih demokratis.

Atas dasar kenyataan seperti ini maka pelaksanaan desentralisasi atau otonomi daerah di Indonesia, mau tidak mau, harus sejak awal melibatkan secara luas sektor publik dan privat (masyarakat luas) ketimbang hanya menekankan sektor pemerintah belaka. Sehingga karena itu soal desentralisasi atau otonomi daerah jangan diredusir menjadi soal penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintahan pusat kepadadaerah otonom saja.

II. Otonomi Desa Sebagai Alat Pencapaian Demokrasi

Kalau dikaji, baik dalam UU No. 22 Tahun 1999 maupun undang-undang hasil revisi dan penyempurnaannya, yaitu UU No. 32 Tahun 2004, soal seperti ini sebenarnya sudah tercakup. Meskipun hal itu masih banyak diabaikan dalam praktik pelaksanaannya selama ini. Misalnya saja, di dalam ketentuan undang-undang tersebut dikemukakan bahwa yang dimaksud desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya dijelaskan bahwa yang dimaksudkan dengan Daerah otonom menurut pasal 1 huruf (i) UU No. 22 Tahun 1999 atau (lebih baru lagi) pasal 1 huruf (6) UU No. 32 Tahun 2004 adalah "*kesatuan masyarakat hukum* yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia". Dari pengertian ini bisa dilihat bahwa otonomi

daerah sebenarnya diberikan kepada kesatuan masyarakat hukum, *bukan hanya kepada pemerintah daerah saja.*[14] Sehingga dengan demikian pelibatan sektor masyarakat dalam pelaksanaan otonomi daerah menjadi otomatis harus juga dijalankan.

Pelibatan sektor masyarakat ini tentu saja harus mengarah pada upaya transformasi dalam kerangka membangun masyarakat yang lebih demokratis. Dalam konteks ini maka pelaksanaan otonomi desa menjadi suatu hal sangat penting dan mempunyai peranan yang strategis. Ini karena desa adalah kesatuan masyarakat hukum paling bawah yang tercakup dalam administrasi pemerintahan di Indonesia. Desa langsung berhadapan dengan unsur masyarakat dan karena itu paling mungkin atau memiliki peluang paling besar dalam menjangkau keterlibatan langsung sektor masyarakat. Oleh karena itu, masalah otonomi desa menjadi bagian sangat penting dan krusial dalam keseluruhan gagasan tentang otonomi desa.

Lewat penguatan otonomi desa, bisa diharapkan terjadinya suatu proses penguatan keterlibatan sektor masyarakat dalam keseluruhan proses otonomi daerah. Pada akhirnya, lewat penguatan otonomi desa, maka tujuan otonomi daerah sebagai sarana pencapaian demokrasi akan lebih mudah terlaksana. Meskipun banyak dinilai belum atau tidak cukup memuat ketentuan yang dapat mempertegas dan memperkuat kedudukan desa dalam keseluruhan proses desentralisasi atau otonomi daerah, beberapa prinsip utama yang menyangkut tentang otonomi desa sebenarnya juga dimuat dalam pasal-pasal yang terdapat pada, baik UU No. 22 Tahun 1999 yang sudah tidak berlaku itu, atau UU No. 32 Tahun 2004 yang merupakan hasil revisi dan penyempurnaannya. Apalagi kalau pasal-pasal yang ada itu dibandingkan dengan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, yang masih cenderung sentralistis itu. Berikut ini tabel perbandingan tentang berapa materi pokok yang berkaitan dengan otonomi desa antara UU No.22/1999 dan UU No. 33/2004 serta UU No 5 Tahun 1979 yang sentralistis.

---

[14] Wasistiono, Sadu. Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Fokus Media. Bandung, 2002. Halaman 17 - 26

Tabel 2
Perbandingan UU No. 5/79, UU No. 22/1999 dan UU No.32/2004

Materi	UU No.5/79	UU No.22/199	UU No.32/2004
Definisi Desa	Desa sebagai satu kesatuan wilayah	Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten	Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Indonesia
Nama Desa dan Pemimpinnya	Desa dan Kepala Desa (seragam seluruh Indonesia)	Desa atau dapat di sebut dengan nama lain	Desa atau dapat di sebut dengan nama lain
Pembentukan, Penghapusan dan/atau Penggabungan Desa	Disusulkan oleh camat dan disyahkan oleh Kepala Daerah (Bupati)	Memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintah Kabupaten dan DPRD	Memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat
Unsur Pemerintahan Desa	Kepala Desa	Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa	Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa
Pengangkatan Kepala Desa	Lewat pemilihan, ditetapkan dan disyahkan oleh Bupati. Maksimum 16 tahun	Lewat pemilihan, ditetapkan oleh BPD dan disyahkan oleh Bupati. Maksimum jabatan 10 tahun.	Lewat pemilihan dan dilantik oleh Bupati (paling lambat 30 hari setelah pemilihan). Maksimum jabatan 12 tahun.
Pemberhentian Pemimpin Desa	Diusulkan oleh Camat dan disetujui oleh Bupati	Dilakukan oleh Bupati atas usul Badan Perwakilan Desa.	Belum di atur oleh UU (dalam Perda atau Peraturan Pemerintah).

Kelembagaan-Kelembagaan Desa	LKMD dan LMD yang diketuai oleh Kepala Desa	Badan Perwakilan Desa dan Lembaga-Lembaga lain yang ditetapkan dengan peraturan desa.	Badan Permusyawaratan Desa dan Lembaga-Lembaga lain yang ditetapkan dengan peraturan desa dan yang berpedoman pada peraturan pemerintah.
Pendanaan Desa	*Block grant*dari pemerintahan di atasnya	Sumber-sumber lokal dan bantuan pemerintah kabupaten	Sumber-sumber lokal dan bantuan pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten
Peraturan-Peraturan Desa	Disusun oleh Kepala Desa dan disetujui oleh Camat	Disusun dan disetujui oleh Badan Perwakilan Desa bersama Kepala Desa	Disusun dan ditetapkan oleh Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa
Anggaran Desa	Disusun oleh Kepala Desa bersama LMD dan disetujui oleh Bupati	Disusun dan disetujui oleh Badan Perwakilan Desa bersama Kepala Desa	Disusun dan disetujui oleh Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa
Otonomi Desa	Tidak ada. Desa berada dibawah kekuasaan Camat	Ada.	Ada
Lembaga Pemerintahan yang Bertanggung Jawab Terhadap Pemerintahan Desa	Departeman Dalam Negeri	Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah	Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah (Sekretaris Desa adalah Pegawai Negeri)
Badan Usaha Desa	Tidak ada	Boleh Dibentuk	Boleh dibentuk

Dalam perspektif pemikiran seperti di atas itu maka otonomi daerah harus dilihat bukan semata-mata mengatur hubungan di antara berbagai tingkatan pemerintahan (pusat-daerah dan daerah-desa), tetapi juga mengatur hubungan antara negara (pemerintahan) dan rakyat. Masalahnya sekarang, soal pengaturan hubungan antara negara (pemerintah) dan rakyat (masyarakat) dewasa ini telah menjadi satu persoalan rumit tersendiri. Hal disebabkan karena adanya kecenderungan yang kuat rasa kurang atau bahkan tidak percaya masyarakat kepada pemerintah atau birokrasi pemerintah.

Ini sebagai dampak dari pola pengelolaan kepemerintahan dan pembangunan yang cenderung sentralistik selama ini. Suatu kecenderungan yang kalau dilihat secara lebih luas sebenarnya bukan hanya ada di Indonesia saja, tetapi sudah merupakan suatu kecenderungan global. Dalam hubungan dengan ini menarik menyimak kondisi birokrasi pemerintahan di Kanada, sebagaimana digambarkan oleh David Osborne dan Peter Plastrik, dalam bukunya yang sangat terkenal berjudul *"Banishing Bureaucracy"*.

Di dalam buku itu, Osborne dan Plastrik menulis antara lain:"*General attitude to government have detiorated. Most Canadian are cynical and hostile to government. There is a widespread belief that government are self-serving, inefficient and ineffectual. ...Perhaps deep rensentment and frustation would better descriptors of current public mood*" [15] Ini suatu keadaan yang mirip dirasakan di Indonesia dewasa ini. Menyikapi perkembangan seperti itu, Osborne dan Plastrik menyarankan agar birokrasi pemerintahan dipangkas agar supaya menjadi lebih efisien, efektif, khususnya dalam rangka "melayani publik" dan bukan melayani dirinya sendiri (*self-serving*).

Untuk konteks Indonesia, apa yang disarankan oleh Osborne dan Palstrik jelas merupakan suatu pekerjaan besar yang menuntut adanya berbagai perubahan yang besar pula. Ini khususnya menyangkut perubahan dalam pola hubungan antara pemerintah dengan rakyat (publik/warganegara), yaitu dari yang semula bersifat hierarkis menjadi heterarkis – suatu pola hubungan yang lebih sejajar dan demokratis. Berangkat dari kondisi seperti ini, maka pelaksanaan otonomi daerah tampaknya perlu dibarengi dengan penerapan *good governance.*

Konsep *governance* sebagaimana yang ada dalam kalimat *good governance,* sebetulnya bukan sesuatu yang baru karena konsep itu sudah ada bersamaan dengan keberadaan realitas *human civilization* atau "peradaban manusia". Secara singkat, kata *governance*[16] itu bisa berarti: proses pengambilan keputusan dan proses bagaimana

---

[15] Osborne, David dan Plastrik, Peter. Banishing Bureaucracy. Addison-Wesley Publishing Company, Inc. USA, 1996. Halaman 17.

[16] United Nations Economic & Social Commision for Asia Pasific (UNESCAO). What is Good Governance.

keputusan itu diimplementasikan (atau tidak diimplementasikan). Jadi proses menjadi kata kunci di sini. Kata *governance* itu sendiri bisa digunakan untuk beberapa konteks, misalnya *corporate governance, international governance, national governance,* dan *local governance.* Untuk keperluan pembahasan dalam tulisan ini, kata *governance* lebih banyak digunakan pada konteks *local governance,* karena pembahasannya memang lebih banyak dihubungkan dengan masalah otonomi daerah dan otonomi desa serta pembangunan daerah dan desa.

Menurut UNESCAP, *government* adalah salah satu aktor dari *governance.* Sedangkan aktor lain yang terlibat dalam *governance* sangat tergantung pada tingkatan *government* (pemerintah) yang menjadi pokok bahasan. Untuk tingkatan desa, misalnya, aktor-aktor lain di luar pemerintahan desa (*government*) bisa termasuk tuan tanah, asosiasi petani, koperasi, ranting partai politik, dan lain sebagainya. Sejalan dengan pengertian ini, maka menurut Asian Development Bank (ADB), *governance* adalah suatu konsep yang sangat sederhana sehingga bisa dikatakan: *good governence* adalah *good government.*

Masih menurut ADB, pada konsep *good governance* terkandung pengertian kualitas hubungan antara masyarakat (*citizens*) dengan pemerintah (*government*), yang keberadaannya berfungsi sebagai pelayan (*to serve*) dan pelindung (*protect*). Terkait dengan hal itu semua, maka ADB mendefinisikan governance sebagai *"the manner in which power is exercised in the management of a country's social and economic resources for development"*.[17] Dari definisi ini bisa diperoleh gambaran bahwa *"governance"* adalah cara bagaimana kekuasaan digunakan untuk mengelola sumberdaya sosial dan ekonomi suatu negara atau wilayah negara (kabupaten atau desa, misalnya). Pendek kata, menurut ADB, *governance* berarti *"the way those power used that power"*. Dengan pengertian ini maka jelas, bahwa *governance* memiliki dimensi ekonomi maupun politik.

Sejalan dengan ADB maupun UNESCAP, United Nation Development Program (UNDP) mengajukan definisi *good governance* sebagai :*"the exercise of political, economic and administrative authority*

---

[17] Asian Development Bank. What is Governance.

to manage a nation's affair at all level". Sama dengan ADB, tekanan pengertian *governance* di sini lebih pada "penggunaan otoritas" (kekuasaan) politik, ekonomi dan administrasi untuk mengelola berbagai permasalahan negara di setiap tingkatan. Mengacu pada pengertian yang dikemukakan oleh UNESCAP, maka yang dimaksud dengan "tingkatan" di sini bisa tingkatan nasional maupun regional. Sehingga dengan demikian ruang lingkup *good governance* mencakup antara lain penggunaan otoritas atau kekuasaan ditingkat pemerintahan daerah (pemerintahan kabupaten dan desa)

Menurut UNDP, *governance* memiliki tiga domain, yaitu: negara atau pemerintahan; sektor swasta atau dunia usaha (*private sector*); dan masyarakat (*society*). Ketiga domain tersebut berada dalam kehidupan masyarakat secara bersama-sama. Sektor pemerintah lebih banyak memainkan peranan sebagai pembuat kebijakan, pengendalian dan pengawasan. Sektor swasta lebih banyak berkecimpung dan menjadi penggerak aktivitas di bidang perekonomian; sedangkan sektor masyarakat merupakan obyek sekaligus subyek dari sektor pemerintah maupun sektor swasta.

Namun kalau dilihat dari karakteristiknya, *good governance* memiliki 8 ciri, yaitu: (1) partisipasi, (2) orientasi konsensus, (3) akuntabilitas, (4) transparansi, (5) responsif, (6) efektif dan efisien, (7) keadilan dan inklusifitas, dan (8) penegakan aturan hukum.[18] Partisipasi adalah kunci dari pelaksanaan *good governance*. Partisipasi bisa berbentuk langsung maupun tidak langsung melalui perwakilan atau kelembagaan yang sah dan legal (*legitimate*). Adanya partisipasi memiliki syarat utama, yaitu: ada rasa kesukarelaan, adanya keterlibatan secara emosional, dan ada manfaat yang secara langsung maupun tidak langsung diperoleh dari keterlibatan tersebut.

Dalam suatu masyarakat ada berbagai aktor dengan berbagai pandangan atau pikiran beserta kepentingannya. Oleh karena itu dalam *good governance* diperlukan adanya suatu mediasi untuk menjembatani berbagai perbedaan tersebut untuk mencapai suatu konsensus yang luas dalam masyarakat; yang semuanya diarahkan pada kepentingan yang terbaik bagi masyarakat secara keseluruhan.

---

[18] Ibid., UNESCAP.

Untuk bisa mencapai hal itu, juga dibutuhkan adanya suatu perspektif yang luas dan berjangka panjang yang diperlukan untuk kelangsungan pembangunan yang berdimensi kemanusiaan (*human development*). Hal-hal seperti ini hanya bisa dicapai lewat adanya suatu pemahaman terhadap sejarah, budaya, dan konteks sosial suatu masyarakat atau komunitas.

Akuntabilitas juga merupakan salah satu kunci yang diperlukan dalam *good governance*. Pengertian akuntabilitas terhadap publik dan *stake holder* di sini tidak hanya menyangkut sektor pemerintah tetapi juga sektor swasta dan masyarakat sipil (*civil society*). Secara umum, suatu organisasi atau institusi harus akuntabel kepada mereka yang akan terpengaruh atas keputusan yang dibuat atau tindakan yang dilakukannya tersebut. Akuntabilitas, tentu saja, tidak dapat dijalankan tanpa adanya pelaksanaan transparansi dan penegakan hukum.

Sedangkan transparansi berarti semua keputusan yang diambil dan tindakan yang dijalankan harus dilakukan sesuai dan mengikuti atusan hukum yang berlaku. Tranparansi juga berarti adanya keterbukaan akses informasi bagi siapa saja yang terpengaruh oleh keputusan atau tindakan yang dibuat tersebut. Tranparansi juga berarti harus ada informasi yang memadai yang bisa diberikan dan disediakan serta mudah dimengerti kepada semua pihak yang memerlukan tentang sesuatu hal yang berkaitan dengan pengambilan keputusan dan tindakan yang dibuat.

Sebagai konsekuensi dari keterbukaan, maka setiap komponen yang terlibat dalam proses pengembangan *good governance* perlu memiliki responsifitas (daya tanggap) terhadap keinginan maupun keluhan para *stakeholder*. Dengan kata lain, *good governance* memerlukan suatu prasyarakat bahwa setiap institusi besarta proses-proses yang berlangsung harus berupaya melayani para *stakeholder*-nya dalam kerangka waktu yang bisa dipertanggungjawabkan. Dalam konteks pembangunan daerah dan desa, upaya peningkatan daya tanggap tersebut terutama ditujukan pada sektor publik (birokrasi) yang selama ini cenderung tertutup, arogan, dan berorientasi pada kekuasaan di atasnya. Dengan karakteristik responsifitas ini maka kepuasan "konsumen" (baca: *stakeholder*) menjadi ukuran yang penting.

Efektifitas dan efisiensi dalam *good governance* berarti bahwa setiap hasil dari proses-proses dan institusi-institusi harus mampu memenuhi kebutuhan masyarakat; yang hal itu dicapai lewat penggunaan sumberdaya dengan cara yang paling baik dan efisien. Konsep efisiensi dalam konteks good governance juga berarti mencakup penggunaan sumberdaya dengan mempertimbangkan kelangsungannya (*sustainable*) dan dengan mempertimbangkan masalah perlindungan lingkungan.

Sementara itu melalui prinsip *good governance*, setiap warganegara memiliki kesempatan yang sama (keadilan) untuk memperoleh kesejahteraannya; dan pada saat yang sama tidak ada yang merasa diasingkan dari masyarakat secara keseluruhan (inklusif). Namun demikian karena kemampuan masing-masing warga negara berbeda-beda maka sektor publik perlu memainkan peranan agar kesejahteraan dan keadilan dapat berjalan seiring.

Good governance memerlukan penegakan hukum yang berlaku tanpa kecuali (*impartially*). Selain itu good governance memerlukan adanya suatu perlindungan terhadap hak azasi manusia, khususnya terhadap kelompok minoritas dalam masyarakat. Oleh karena itu langkah awal penciptaan *good governance* adalah membangun sistem hukum yang sehat.

Hasil dari membayangkan permasalahan-permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan otonomi daerah, termasuk mengkaitkan dengan tujuan otonomi daerah itu sendiri, tampak kelihatan jelas bahwa konsep *good governance* memang menjadi suatu konsep yang relevan untuk diimplementasikan. Terlebih setelah mengkaji isi dari 8 karakteristik yang melekat pada konsep *good governance* tersebut.

Meskipun tidak secara eksplisit dinyatakan lewat kata yang sama, konsep otonomi daerah sebagaimana tertuang dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah maupun UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah, sebenarnya memuat atau mengandung gagasan (lebih tepatnya, karakteristik) tentang *good governance*. Hal yang sama juga tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Sebagai contoh, baik UU No. 22 Tahun 1999 maupun undang-undang hasil revisi dan penyempurnaannya (UU No. 32/2004) menyebutkan hal yang sama soal prinsip-prinsip otonomi daerah, yaitu demokrasi, peran serta masyarakat (partisipasi), pemberdayaan, pemerataan dan keadilan. Sedangkan UU No. 25 Tahun 1999 maupun undang-undang revisi dan penyempurnaannya (UU No. 33/2004) dalam penjelasannya menyebutkan pula prinsip-prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas sebagai dasar acuan pelaksanaan.

Selain itu, konsep dasar dalam otonomi daerah menekankan bahwa otonomi daerah diberikan kepada masyarakat hukum, bukan hanya kepada pemerintah daerah saja. Secara konsepsional ini sejalan dengan konsep *good governance* dimana unsur-unsurnya tidak saja melibatkan unsur pemerintah (*government*), tetapi juga sektor swasta (*private sector*) dan masyarakat sipil (*civil society*), atau yang secara keseluruhan di sebut sebagai *governance stake holders* (GS). Sehingga kelihatan jelas, bahwa secara legal, pelaksanaan otonomi daerah dan otonomi desa memang menuntut penerapan elemen-elemen yang bisa menjadi pilar bagi terselenggaranya pengelolaan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Dipandang dari sisi praktik pembangunan desa secara lebih luas, penerapan *good governance* dalam pelaksanaan otonomi daerah/desa, akan lebih mendorong dan memperkuat keterlibatan atau peran serta masyarakat dalam keseluruhan proses pembangunan itu sendiri, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan sampai evaluasi hasil. Dalam konteks ini maka tujuan desentralisasi atau otonomi daerah/desa sebagai sarana pencapaian demokrasi bisa mencapai sasaran, yaitu mendemokrasikan proses pembangunan di desa.

Dan salah satu aspek penting dari proses pembangunan di desa ini adalah aspek penganggaran, yang untuk tataran pemerintahan desa dikenal dengan nama Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa). Didalam APBDesa tercakup antara lain komponen pendapatan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Kabupaten) atau APBD Kabupaten, yaitu yang disebut dengan nama Alokasi Dana Desa (ADD). Disamping komponen-komponen yang lain, seperti Pendapatan Asli Desa, dan berbagai pos anggaran pengeluaran/belanja desa.

III. Otonomi Desa dan Paradigma Pembangunan

Pada akhirnya, proses pembangunan desa yang secara langsung mengkaitkan dengan proses-proses otonomi daerah/desa dan *good governance* tersebut tidak lain merupakan jawaban dari upaya mengimplementasikan gagasan baru atau paradigma baru dalam pembangunan. Dalam paradigma baru itu, pembangunan dipandang memiliki keterkaitan sangat erat dan tidak bisa dilepaskan dengan nilai-nilai etik (*ethical values*). Dalam pengertian seperti ini maka proses pembangunan sejak awal harus diarahkan pada tujuan pengembangan kualitas kehidupan masyarakat, kelompok/komunitas atau individu-individu dalam masyarakat itu sendiri.

Secara etik, semua manusia harus tercukupi kebutuhannya agar mereka bisa menjadi lebih manusiawi (*"human"*), dan pembangunan seharusnya ditempatkan sebagai *"alat"* untuk meningkatkan harkat kemanusiaan itu. Pandangan ini menempatkan manusia sebagai subyek dari proses pembangunan. Manusia adalah inti dari pembangunan itu sendiri, dan karena itu, keterlibatan manusia, kelompok/komunitas dan masyarakat menjadi perhatian utama dari pembangunan (*putting the people first*).

Kalau ditelusuri, pandangan tentang pembangunan seperti ini mulai muncul tahun 1980-an. Bermula sebagai pandangan alternatif yang melihat pembangunan tidak semata-mata dari aspek pertumbuhan ekonomi saja, tetapi pertumbuhan ekonomi plus perobahan sosial. Lembaga-lembaga PBB, seperti UNDP, banyak yang mengadopsi pandangan seperti ini dalam mendefinisikan pengertian baru mengenai pembangunan. Oleh Goulet[19] perspektif ini dinamakan "French School", karena dikaitkan dengan para pemikir utamanya ketika itu, yaitu ekonom Françis Perroux, perencana sosial seperti Louis Lebret, teoritisi Jaques Austruy dan politisi seperti Robert Buron dan André Philip. Dalam pandangan mereka, perubahan sosial yang merupakan salah satu aspek penting dari pembangunan (selain pertumbuhan ekonomi) harus dilihat dalam perspektif seluas mungkin dalam konteks kesejarahan manusia dan masyarakat.

---

[19] Denis Goulet. "Development" ... or Liberation?. dalam: Wilber, Charles, K. 1984. The Political Economy of Development and Underdevelopment. Random House, New York. Halaman 461-472.

Pada awalnya, pengertian pembangunan seperti ini dianut secara luas oleh para pemikir dan praktisi pembangunan di negara-negara Amerika Latin. Para pemikir teori pembangunan di sana ketika itu bahkan menggagas agar kata pembangunan itu sendiri diganti dengan kata pembebasan. Sebab kata "pembangunan" dinilai memiliki konotasi buruk karena istilah itu tidak menyentuh ke akar persoalan dan hanya membawa frustasi. Gustavo Gutierezz Merino, pemikir Amerika Latin yang sangat dikenal karena pemikirannya tentang "Theologi Pembebasan" itu, adalah salah seorang diantaranya yang menggagas kata pembangunan (*development*) sebaiknya diganti dengan kata pembebasan (*liberation*).

Sejalan dengan itu, akhir tahun 1990-an, Amartya Sen, salah seorang penerima Hadiah Nobel Ilmu Ekonomi tahun 1998, dalam bukunya berjudul "*Development as Freedom*" juga mengartikan pembangunan sebagai suatu proses perluasan kebebasan yang dinikmati oleh manusia dan masyarakat. Fokus pengertian pembangunan sebagai pembebasan kemanusiaan (*human freedom*) ini sangat berbeda sekali dengan dengan pengertian pembangunan konvensional yang mengidentifikasikan pembangunan lebih sebagai proses pertumbuhan Produk Nasional Bruto (*Gross National Product/ GNP*), meningkatnya pendapatan penduduk, atau dikaitkan dengan proses industrialisasi dan kemajuan teknologi, atau dihubungkan dengan proses modernisasi sosial.[20]

Pertumbuhan GNP atau pendapatan penduduk memang penting sebagai alat untuk mengejar kebebasan (*freedom*) yang bisa dinikmati oleh masyarakat. Tetapi kebebasan itu sendiri juga tergantung pada faktor-faktor lain seperti perencanaan (kebijakan) sosial ekonomi (seperti fasilitas pendidikan dan kesehatan) dan juga pengakuan terhadap hak-hak sipil dan politik (misalnya kebebasan berpartisipasi dalam urusan-urusan publik). Pembangunan, karena itu, juga mensyaratkan adanya penghapusan terhadap sumber-sumber ketidakbebasan seperti kemiskinan, tirani, pembelengguan kesempatan-kesempatan sosial, ekonomi dan politik, ketidaktoleranan, dan kebijakan negara yang sentralistis dan represif.

---

[1] Sen, Amartya. 2000. Development as Freedom. Alfred A. Knopf. New York. Halaman 1 - 33.

Dalam perspektif pembangunan seperti ini maka kebebasan politik – otonomi daerah adalah salah satu perwujudannya (tentu dengan anggapan bahwa otonomi daerah merupakan sarana pencapaian demokrasi) – akan mendorong ketahanan ekonomi (*economy security*). Begitupula kebebasan sosial dalam bentuk kesempatan-kesempatan sosial (*social opportunity*) – seperti ketersediaan akses fasilitas kesehatan dan pendidikan – akan memfasilitasi partisipasi ekonomi (kebebasan ekonomi). Kebebasan ekonomi dalam bentuk fasilitasi partisipasi ekonomi – seperti kesempatan untuk berpartisipasi dalam bidang produksi, perdagangan, dan lain sebagainya – akan membantu membangkitkan kesejahteraan individu dan masyarakat secara keseluruhan.

Penulis adalah peneliti pada Perhimpunan Pendidikan Demokrasi (P2D) dan Staf Pengajar Mata Kuliah Sosiologi Pedesaan, Pasca Sarjana, Jurusan Sosiologi, FISIP UI.

5

Militer(isme), Intelektual dan Bahasa Politik Indonesia*

Oleh: *Dédé Oetomo***

Abstrak

Makalah ini menelusuri sebagian penting proses konstruksi ideologi militerisme Orde Baru, yakni di kalangan intelektual, khususnya di dunia akademik. Golongan ini (dosen dan mahasiswa) dianggap kelompok yang strategik karena secara potensial merupakan sumber rekrutmen kaki-tangan rezim dan sekaligus ancaman terhadapnya. Belum lagi peran dominan mereka, yang kerap dipandang "pakar" dan "independen," dalam media. Untuk memahami kondisi pasca-1998 harus disadari bagaimana ideologi itu masih kuat merasuk pada banyak kalangan. Pembahasan akan menengok dua aspek proses konstruksi itu: (1) pembersihan, pembungkaman dan teror fisik maupun psikologis dan (2) penciptaan ketaatan dan pemujaan terhadap ideologi militerisme (tanpa selalu, bahkan hampir tak pernah, menggunakan istilah itu). Penting sekali diperhatikan bahwa konstruksi ideologi ini sudah bermula jauh sebelum tentara merebut kekuasaan melalui Orde Baru, bahkan perlu dirunut pada berbagai sumber budaya konservatif yang berkembang dalam masyarakat Indonesia, seperti feodalisme, "modernisme," orientalisme, sektarianisme taksonomik dan virisentrisme. Ideologi militerisme Orde Baru, dengan pendekatan dualistik yang kabur dan membingungkan, di mana yang berkuasa yang memegang kendali kata putus terakhir, menciptakan gabungan ketakutan, ketidakpastian dan ketakberdayaan yang berakibat ketaatan (baik nyata maupun sebagai penampilan) di kalangan sebagian besar intelektual.

---

* Informasi mengenai kondisi di dunia perguruan tinggi sebagian besar berdasarkan pengalaman saya menjadi mahasiswa (di IKIP Surabaya dan Malang, 1972–1978) dan dosen (Univ. Airlangga, 1984–2003).

** Ilmuwan lepas; aktivis sosial pada Yayasan GAYa NUSANTARA; dan Dosen Tetap Khusus pada Program Pascasarjana Universitas Surabaya. E-mail: doetomo@indo.net.id.

Pengantar: Mengkontekskan Intelektual

Dalam berbagai diskusi dengan aktivis mahasiswa pada tahun 1990-an, terutama menjelang dan sesudah pergantian pemerintahan pada tahun 1998, salah satu pertanyaan yang acapkali mencuat adalah bagaimana dan mengapa rezim Orde Baru dapat begitu menguasai dunia perguruan tinggi. Disinyalir oleh banyak pihak bahwa hal ini dimungkinkan oleh kurang kuatnya perlawanan dari kalangan sebagian terbesar mahasiswa dan dosen terhadap rezim.

Makalah ini mengambil pertanyaan itu sebagai titik tolak, dan berusaha menjawabnya. Pada hemat saya, apabila kita tidak secara kritis dan mendalam memahami proses dan latar belakang penguasaan rezim terhadap kaum intelektual,[1] maka banyak analisis dan tindakan kita dalam membongkar sisa-sisa atau warisan otoritarianisme dapat salah sasaran maupun sarana dan wahana. Sesudah berkata demikian, sudah barang tentu segera harus kita letakkan kaum intelektual dalam konteks sosial-politik yang lebih luas, karena rezim Orde Baru tidak membiarkan satu golongan pun tidak dikuasainya. Dari sudut pandang yang agak berbeda, dalam banyak segi kehidupan para intelektual juga tidak boleh kita lihat sebagai terpisah dari masyarakat sekitarnya.

Tetapi memang dalam paradigma berpikir yang berlaku sekarang, sepanjang sejarah perkembangan sosial-politik Indonesia sejak awal abad ke-20, intelektual dipandang mempunyai tempat yang khusus, kalau tidak hendak dikatakan istimewa. Barangkali saja ini dapat dipertanyakan dalam konteks pergerakan sosial-politik, misalnya, yang tidak senantiasa dipimpin atau didorong oleh orang-orang "sekolahan". Di pihak lain, kalau definisi "intelektual" dilonggarkan sehingga mencakupi siapa saja yang menggunakan

---

[1] Dalam makalah ini pembahasan difokuskan pada dosen dan mahasiswa, tentu saja dengan tidak menyiratkan bahwa intelektual hanyalah warga institusi akademik saja. Untuk contoh kontrol rezim terhadap golongan intelektual lain, yakni pekerja media, misalnya, lihat Janet Steele, *Wars Within: The Story of* Tempo, *an Independent Magazine in Soeharto's Indonesia* (Jakarta & Singapore: Equinox & ISEAS, 2005); Ariel Heryanto, "Public Intellectuals, Media and Democratization: Cultural Politics of the Middle Classes in Indonesia," dlm *Challenging Authority*, ed. Ariel Heryanto & Sumit K. Mandal (London & New York: Routledge Curzon, 2003), hal. 24–59; David T. Hill, *The Press in New Order Indonesia* (Jakarta: Sinar Harapan, 1994); dan Daniel Dhakidae, "The State, The Rise of Capital, and the Fall of Political Journalism," disertasi Ph.D., Cornell Univ., 1991.

pikiran, kata dan tindakan untuk bergerak mengadakan perubahan terhadap kondisi sosial-politik yang dianggap problematik, maka orang-orang yang bukan "sekolahan" pun dapat digolongkan intelektual.

Kiranya untuk keperluan di sini, khususnya dengan fokus pada rezim Orde Baru dan sesudahnya, tidaklah terlalu melenceng apabila kita batasi pembahasan pada kaum intelektual berbasis akademik, yakni dosen dan mahasiswa. Pasalnya, salah satu sumber legitimasi Orde Baru adalah dukungan kaum intelektual yang atas nama perlawanan "independen" dan berdasarkan "suara hati nurani (rakyat)" terhadap otoritarianisme rezim "Orde Lama" bergabung dengan kekuatan militer dan golongan kanan lainnya menumbangkan rezim yang lama dan membangun rezim yang baru pada tahun 1965–1966.[2]

Sebelum berkuasa dalam rezim Orde Baru pun, perwira-perwira tinggi militer sudah terbiasa mengandalkan kepakaran dosen-dosen dan peneliti yang belakangan di dalam rezim mereka manfaatkan secara teknokratik. Tetapi harus diingat juga bahwa sebagian karena masih amat terbatasnya jumlah lulusan perguruan tinggi pada tahun 1960-an, dan sebagian lagi karena pandangan bahwa orang terpelajar merupakan motor pergerakan nasional, rezim Orde Baru memandang kaum intelektual sebagai tidak saja sumber legitimasinya, tetapi juga sumber rekrutmen kaki-tangannya. Pada saat yang bersamaan, tentunya pemimpin-pemimpin rezim sadar betul atas potensi ancaman dari golongan yang sama. Sebagaimana akan segera kita lihat, kaum intelektual juga merupakan golongan yang diawasi dan dikontrol ketat oleh militer sepanjang sejarah Orde Baru.

Tidaklah juga berlebihan jika dikatakan bahwa di bawah rezim Orde Baru intelektual juga dipandang sebagai pakar dan narasumber piawai yang karena "independensi" serta "kekuatan moral"-nya patut didengarkan dalam mengomentari berbagai peristiwa, kebijakan dsb. di media massa yang jangkauannya kian meluas seiring dengan kapitalisasi bidang ini.

[2] Sebetulnya hal ini saja sudah patut membuat kita merenung, apakah cara berpikir, berkata dan bertindak seperti itu dapat digolongkan "intelektual," karena mereka yang kemudian dikenal dengan Angkatan '66 ini justru bergerak membendung dan menumbangkan kekuatan yang progresif.

Dalam bagian-bagian berikut makalah ini, akan dibeberkan bagaimana militer mengandangkan kaum intelektual, terutama secara kian sistematik sejak 1965. Pertama akan ditelusuri tindakan-tindakan vulgar berupa pembersihan, pembungkaman dan teror fisik maupun psikologis yang dilakukan oleh rezim dan kaki-tangannya di dunia perguruan tinggi, tetapi segera akan disusul dengan penelaahan terhadap penciptaan ketaatan dan pemujaan terhadap ideologi militerisme (tanpa selalu, bahkan hampir tidak pernah, menggunakan istilah itu), yang agak lebih "subtil". Selanjutnya akan dicoba meneroka proses konstruksi ideologi ini berdasarkan nilai-nilai sebagian masyarakat (yang memang ada) yang ditajamkan, dibekukan dan dibakukan untuk kepentingan rezim.

Mengandangkan Intelektual: Pembersihan, Pembungkaman dan Teror

Sebagai latar belakang, ada baiknya kita tengok sejenak secara ringkas proses bagaimana militer Indonesia berkembang menjadi struktur organisasional-ideologis, yang akhirnya berpuncak pada pengambilalihan kekuasaan pemerintahan pada tahun 1965–1966. Marilah kita simak salah satu rumusan bernas yang pernah diajukan oleh Ruth McVey:

> Sepanjang tahun 1950-an militer Indonesia berhasil mengatasi sebagian besar keterceraiberaiannya pada masa awal sesudah revolusi, sebagian melalui reorganisasi dan sebagian lagi melalui pengalaman memerangi pemberontakan keagamaan dan kedaerahan. Dari akhir tahun 1950-an tentara menancapkan akar yang dalam pada ekonomi dan pemerintahan Indonesia, memanfaatkan pengambilalihan perusahaan-perusahaan Belanda dan penyataan undang-undang darurat militer yang diakibatkan oleh menajamnya krisis kedaerahan pada tahun 1957. ... Pada saat yang sama, pimpinannya berhasil merumuskan secara ideologis hubungannya dengan negara-bangsa, khususnya melalui konsep dwifungsi, yakni hak tentara atas peran dalam memimpin baik sipil maupun militer di negeri ini.[3]

---

[3] Ruth McVey, "Building Behemoth: Indonesian Constructions of the Nation-State," dlm Daniel S. Lev & Ruth McVey (ed.), *Making Indonesia: Essays on Modern Indonesia in Honor of George McT. Kahin* (Ithaca, NY: Cornell Univ. Southeast Asia Program, 1996), hal. 21 (terjemahan saya).

Pada paruh pertama tahun 1960-an, dengan kian mengkristalnya segitiga keseimbangan kekuasaan antara tentara dan PKI dengan Presiden Soekarno di puncaknya, jelaslah tinggal apa yang menghalangi militer menguasai negeri ini secara total. Peristiwa pada dinihari 1 Oktober 1965 dan kejadian-kejadian sesudahnya, baik yang betul terjadi maupun yang direkayasa oleh militer dan kaki-tangannya, merupakan berkah dalam bentuk alasan pemicu bagi militer untuk menumbangkan segitiga tadi.[4]

Dalam konteks itulah pengandangan kaum intelektual terjadi. Sebetulnya dalam hal ini pekerjaan militer tidaklah terlampau rumit. Jumlah perguruan tinggi pada tahun 1965 tidaklah terlalu banyak, dan hanya sebagian agak kecil dari dosen dan mahasiswa yang simpatik atau bergabung dengan partai-partai kiri seperti PKI dan Partindo. Latar belakang sosial kebanyakan dosen dan mahasiswa tidak mendorong mereka untuk bersimpati atau bergabung dengan partai-partai ini.[5] Maka pembersihan pada para dosen dan mahasiswa pada tahun 1965–1966 tidaklah berskala besar. Memang mungkin untuk konsisten dengan skenario yang disusun militer waktu itu, maka dosen dan mahasiswa yang dipandang Soekarnois dan yang tergabung dan terkait dengan Baperki (Badan Permusyawaratan Kewarganegaraan Indonesia) juga dibersihkan.[6]

Pada pergolakan tahun 1965–1966 sebagian besar dosen dan mahasiswa justru berada di pihak militer, yang mereka pandang sebagai sekutu untuk menegakkan kebebasan, keadilan dan

---

[4] Untuk dua telaah mutakhir tentang proses pemanfaatan kondisi pasca-1 Oktober 1965, periksa Saskia Eleonora Wieringa, *Penghancuran Gerakan Perempuan di Indonesia* (Jakarta: Kalyanamitra & Garba Budaya, 1999), terj. *Politicization of Gender Relations in Indonesia*: the Indonesian Women's Movement and Gerwani until the New Order State, disertasi doktor, Univ. van Amsterdam, 1995; dan Benedict R. O'G. Anderson, "How Did the Generals Die?" *Indonesia* 43 (April 1987), hal. 109–134.

[5] Ruth McVey, "Nationalism, Revolution, and Organization in Indonesian Communism," dlm Daniel S. Lev & Ruth McVey (ed.), *Making Indonesia*, hal. 100.

[6] Setahu saya belum ada studi mengenai proses ini yang terperinci dan mendalam semacam studi Adam Messer tentang dampak revolusi dan pengalihan kedaulatan dari Hindia Belanda pada Republik Indonesia pada lembaga-lembaga sains ("Effects of the Indonesian National Revolution and Transfer of Power on the Scientific Establishment," *Indonesia* 58 (Oct. 1994), hal. 41–68. Baperki, yang berseberangan dengan golongan asimilasionis yang didukung militer dalam kebijakan terhadap golongan Tionghoa, dikaitkan dengan PKI dan organisasi-organisasi kiri lainnya dalam kerangka pencitraan Tionghoa/Tiongkok/Tjina sebagai dalang dan kawan sejalannya. Salah satu kegiatan penting Baperki adalah mendirikan perguruan tinggi.

penegakan hukum (*rule of law*) yang mereka pandang dikorbankan oleh Presiden Soekarno dengan politik pengerahan massa yang dilaksanakan dengan dukungan penuh dari PKI. Namun patut dicatat bahwa kaum intelektual ini juga tidak menghargai tinggi demokrasi liberal parlementer tahun 1950-an, yang mereka pandang rendah sebagai *"free-fight liberalism."*[7]

Tetap saja militer tidak mau ambil risiko. Seperti dalam bidang-bidang kehidupan sosial lainnya, perguruan tinggi juga diberi pimpinan militer (umumnya direkrut dari para sarjana yang mengikuti program wajib militer [wamil]) atau orang sipil yang dianggap dapat dipercaya karena kolaborasinya pada masa sebelumnya ataupun sejarah keterlibatannya dalam perjuangan bersenjata (misalnya, sebagai anggota Tentara Pelajar). Dimulai dengan dosen perguruan tinggi negeri (PTN), yang memang berstatus pegawai negeri sipil (PNS), proses *screening* (belakangan disebut litsus [penelitian khusus]) pun dilaksanakan. Belakangan dengan banyaknya dosen perguruan tinggi swasta (PTS) yang di-PNS-kan melalui institusi Kopertis (Koordinatorat Perguruan Tinggi Swasta), proses *screening* diberlakukan juga pada mereka. Calon dosen PTN juga harus melampirkan surat keterangan tidak tersangkut "G-30-S/PKI" baik secara langsung ("bersih diri") maupun melalui kerabatnya ("bersih lingkungan"), dan kalaupun sudah lolos proses ini, masih di-*screening* lagi (nota bene berulang kali, misalnya apabila hendak melakukan perjalanan ke luar negeri, ketika masih diperlukan exit permit, atau ketika memperbarui paspor). Dari waktu ke waktu seorang dosen atau peneliti dapat dicurigai bersih diri atau bersih lingkungannya, dan dihadapkan pada proses *screening* yang lebih intensif dan menyeramkan. Dari pengalaman saya sendiri, proses *screening* tidak terlampau penting substansinya, tetapi yang mencekam adalah serba-ketidakpastiannya (sesuatu yang nanti akan kita lihat pada bagian berikutnya merupakan senjata ampuh militer dalam memaksakan ketaatan).

Dari waktu ke waktu, ada dosen yang, biasanya karena pernyataan di media, dipanggil menghadap petugas

---

[7] McVey, "Building Behemoth," hal. 22.

Laksuspangkopkamtib(da) ([Pelaksana Khusus Panglima Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Daerah)]; pada 1988 dirombak menjadi Bakorstanas[da] [Badan Koordinasi Stabilitas Nasional (Daerah)]), dan pada masa krisis, macam di seputar Malari, awal 1978, 1980, 1996, ada yang ditahan tanpa proses hukum yang jelas. Hal ini tentunya juga memberikan efek teror dan intimidasi yang tidak mendorong berpikir, berbicara dan menulis bebas. Sebagian dosen yang dipercaya dijadikan staf ahli, tetapi ini bukan berarti mereka tidak diawasi. Untuk menciptakan suasana teror dan intimidasi didesas-desuskan juga skenario adanya mahasiswa yang mencatat segala yang diucapkan di ruang kuliah, atau adanya intel yang hadir pada acara-acara akademik.

Pejabat struktural perguruan tinggi juga diikutkan pada kursus Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhannas), dan sebagian dosen juga menjadi pengajarnya. Perguruan tinggi seperti IKIP Malang membentuk Laboratorium Pancasila, yang berlanjut secara lebih sistematik, di mana sesudah 1978 dalam rangka program penataran Pedoman Penghayatan dan Pengalaman Pancasila (P4), selain beberapa dosen nasional menjadi perumusnya, hampir semua menjadi manggala, penceramah atau penatar.[8] Sebagaimana proses *screening*, substansi P4, yang secara logika dan filosofis toh kacau-balau itu, tidaklah terlalu penting, tetapi yang penting kiranya adalah proses intimidasi, terutama untuk dosen-dosen dalam bidang yang tidak banyak berkutat dengan isyu-isyu sosial-politik. Menjelang Pemilu 1971, dan setidaknya berlanjut hingga Pemilu 1987, sebagai PNS, yang otomatis anggota Korpri (Korps Pegawai Negeri Indonesia), para dosen juga didorong (setengah dipaksa) menjadi anggota Golongan Karya. Dosen perempuan dan istri dosen dikontrol melalui Dharma Wanita.

Akhirnya tak boleh dilupakan bahwa apabila orang hendak melakukan penelitian atau menyelenggarakan kegiatan ilmiah, maka

---

[8] Setidaknya hingga tahun 1990, ketika terbentuk Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia, dosen-dosen yang masih dipertahankan tetapi dipandang "ekstrim kanan" (baca: terlalu Islam) tidak dipercaya untuk menatar atau bahkan menjadi panitya penataran. Diikutkan penataran dan dijadikan penatar (kadang hanya cadangan) juga merupakan mekanisme intimidasi dan penciptaan ketaatan.

harus ada izin dari Kantor Sosial-Politik pada tingkat kabupaten atau kotamadya, dan dari Direktorat Sosial-Politik pada tingkat provinsi. Untuk penelitian, izin ini kemudian harus diketahui juga oleh struktur birokrasi pemerintahan hingga tingkat kecamatan dan kelurahan atau desa. Ada kalanya apabila topik penelitian atau kegiatan dianggap "mengganggu stabilitas dan ketertiban" maka izin tidak dikeluarkan. Diseminasi hasil penelitian dan pembacaan pidato pengukuhan guru besar pun dapat dilarang. Sesekali ada buku yang dilarang, atau ada peneliti yang diinterogasi karena hasil penelitiannya.[9]

Untuk mengontrol mahasiswa, maka organisasi mahasiswa dibedakan antara yang "ekstra" dan "intra," di mana yang "ekstra" tidak diizinkan lagi berkegiatan di dalam lingkungan perguruan tinggi. Sesudah 1978 program NKK (Normalisasi Kehidupan Kampus) dan BKK (Badan Koordinasi Kemahasiswaan) menjadi lembaga yang makin menumpulkan pergerakan mahasiswa. Pembentukan resimen mahasiswa (Menwa) juga merupakan salah satu jalur kontrol. Yang tak kalah pentingnya adalah institusi Pembantu Rektor III dan Pembantu Dekan III, yang membawahi bidang kemahasiswaan serta biasanya membentuk forum komunikasi dan secara rutin berkoordinasi dengan pimpinan komando teritorial setempat.

Dan tak boleh dilupakan pula teror fisik dan mental berupa pemanggilan, penangkapan, penahanan, penculikan, penghilangan dan pembunuhan terhadap aktivis mahasiswa yang dipandang mengganggu, yang meningkat pada masa-masa krisis seperti Malari dll. yang disebutkan tadi. Dikelilingi dengan segala ketidakpastian, yang dalam bagian berikut akan kita lihat merupakan dasar budaya yang ditajamkan oleh rezim, hal-hal ini menjadi lebih mengerikan.

Yang bagi saya saat ini tidak jelas, karena saya tidak pernah menjadi pejabat struktural di perguruan tinggi, dan mereka yang

---

[9] Walaupun barangkali tidak langsung berkaitan dengan teror militeristik, struktur penggajian dosen dan peneliti sedemikian rupa sehingga apabila mereka tidak memperoleh proyek penelitian atau kesempatan mengajar di perguruan-perguruan tinggi lain (sesudah pertengahan 1970-an juga di program-program pascasarjana yang secara lebih sistematik diselenggarakan, dengan honorarium yang jauh lebih besar dari tunjangan jabatan pengajar pada peringkat sarjana), kemampuan untuk bertahan hidup menjadi amat rendah

menjabat dan saya wawancarai tidak pernah dapat atau bersedia secara terbuka dan terperinci membeberkannya, adalah apakah semua mekanisme kontrol, teror dan intimidasi itu masih berlaku, sudah bergeser atau bagaimana. Barangkali yang lebih mungkin ditengok, dan sebetulnya justru lebih mendasar, adalah penciptaan bahasa politik di kalangan intelektual akademik, yang bisa jadi hingga kini masih sama kuatnya dengan di masa sebelum 1998.

Merasuki Hati dan Pikiran Intelektual: Penciptaan Ketaatan dan Pemujaan

Konsep *militerisme* berguna untuk menguak bahwa kontrol otoriter rezim militer atas masyarakat dan negara tidak selalu menggunakan jalur resmi militer, melainkan dapat juga menggunakan jalur sipil yang berideologi militeristik, yang bercirikan otoriterisme dan penekanan (kesan) disiplin, penciptaan persepsi ancaman (yang melibatkan peliyanan [*othering*] yang sederhana dan jingoistik], serta keseragaman dan hirarki yang terkesan rapi. Ideologi itu senantiasa diusahakan direproduksi di seluas-luasnya kalangan masyarakat.

Dalam konteks Indonesia, militerisme macam itu berkelindan dengan budaya yang dominan di kalangan golongan yang menjadi sumber rekrutmen perwira-perwira militer (serta birokrat dan intelektual) beserta golongan yang secara kultural terpengaruh nilai-nilainya oleh golongan yang pertama. Golongan ini, yang di Jawa dikenal dengan nama *priyayi*, tercipta sebagai lapis paling atas birokrasi kolonial Hindia Belanda, dan memproyeksikan kesan kebangsawanan dsb. dari masa lampau, yang digado-gadokan dengan nilai-nilai konservatif dan arogan modernisme yang terbentuk atas dasar orientalisme serta memegang teguh patriarki.[10] Putra-putri golongan ini yang pada masa pendudukan Jepang

[10] Dalam analisis mengenai golongan pendukung Orde Baru, kadang golongan ini disebut *priyayi semu (pseudo-priyayi)*, karena nilai-nilai mereka jauh dari nilai-nilai priyayi yang asli. Dengan sadar akan risiko Jawasentrisme, dapat dikatakan secara kasaran bahwa elit di masyarakat-masyarakat etnolokal lainnya mirip prosesnya, dan di bawah Orde Baru Jawasentrisme memang merajalela di mana-mana. Untuk salah satu kajian kunci mengenai terbentuknya golongan priyayi, periksa Heather Sutherland, *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi* (Jakarta: Sinar Harapan, 1983), terj. *The Making of a Bureaucratic Elite: The Colonial Transformation of the Javanese Priyayi* (Singapore: Heinemann, 1979).

direkrut oleh ke dalam tentara dan milisi bentukan mereka menginternalisasi sebagian atau sepenuhnya nilai-nilai militerisme fasistik, yang belakangan akan mewarnai ideologi mereka ketika berkuasa di Indonesia yang merdeka. Secara historik-struktural pun sebetulnya hal ini tak usah mengherankan kita. Telaah demi telaah telah dikemukakan tentang bagaimana negara Orde Baru, dalam perilakunya di berbagai bidang, merupakan sambungan struktural negara Hindia Belanda.[11]

Secara umum militerisme memang bercirikan penciptaan persepsi ancaman oleh musuh-musuh tertentu yang diliyankan. Orde Baru, sebagaimana pernah dikemukakan oleh Ariel Heryanto, meliyankan empat golongan utama, yaitu "komunis," "Cina," "Barat/asing," dan "wanita/perempuan."[12] Dalam bagian sebelum ini sudah ditunjukkan bagaimana militer dan kaki-tangannya di perguruan tinggi, dengan konsep (peliyanan) "tidak bersih diri" dan "tidak bersih lingkungan" membersihkan dan menolak kalangan dosen dan peneliti. Efek dari pemilahan seperti ini sekaligus menciptakan rasa "aman" apabila orang memang "bersih diri" dan "bersih lingkungan," tetapi sekaligus memunculkan rasa senantiasa was-was apakah (a) di sekitar kita jangan-jangan ada yang "tidak bersih diri" atau "tidak bersih lingkungan" dan/atau (b) kita sendiri bisa dicap "tidak bersih diri," "tidak bersih lingkungan," atau malah "terlibat G-30-S/PKI." Cara berpikir seperti ini tentu saja sangat tajam berlaku pada tahun 1965–1966 dan beberapa tahun sesudahnya, namun dipelihara terus sepanjang karier Orde Baru. Cara berpikir ini, yang secara kultural berakar dari praktik wacana yang dalam bahasa Jawa diekspresikan dengan pameo *"ngono ya ngono ning aja ngono"* (begitu ya begitu tetapi jangan begitu) yang amat membingungkan, selain menjadi akar budaya para pemimpin Orde Baru, juga mereka gaung-gaungkan terus. Dalam kebingungan

---

[11] Periksa a.l. Benedict R. O'G. Anderson, "Old State, New Society: Indonesia's New Order in Comparative Historical Perspective," dlm *Language and Power: Exploring Political Cultures in Indonesia* (Ithaca & London: Cornell U.P., 1990), hal. 94–120.

[12] Ariel Heryanto & Joel S. Kahn, "Ethnic Identities and Erasure: Chinese Indonesians in Public Culture," dlm *Southeast Asian Identities: Culture and the Politics of Representation in Indonesia, Malaysia, Singapore, and Thailand*, ed. Joel S. Kahn (Singapore dll.: ISEAS, London: Tauris, & New York: St. Martin's, 1998), hal. 95–114.

seperti itu maka kata putus ada pada yang memegang kendali kekuasaan hirarkis dan paternalistik/patrimonial. Tema ini akan kita lihat muncul terus-menerus dalam kaitannya dengan ciri-ciri lain militerisme Indonesia.

Cara berpikir seperti ini, berkelindan dengan taksonomi militer yang terkesan ketat (misalnya, dalam membagi-bagi mereka yang "terlibat G-30-S/PKI" dalam golongan A, B, dan C). Peliyanan terhadap golongan "komunis" (yang meneruskan cara berpikir sebagian elit politik kanan sebelum 1965 disamakan dengan "atheis") menciptakan kategori "aman" beragama (tetapi rezim juga curiga pada yang terlalu "fanatik"), yang kembali dibatasi secara taksonomis pada enam agama (Islam, Katolik, Kristen, Hindu, Buddha dan Konghucu) yang kemudian direduksi secara tidak jelas menjadi lima. Perlakuan pemimpin Orde Baru terhadap golongan beragama yang bersedia mendukungnya (karena merasa sepihak dalam melawan "komunis/atheis") juga diwarnai oleh ketidakpastian dan kebingungan khas yang dibeberkan pada alinea sebelum ini.

Ideologi peliyanan taksonomik seperti ini tumbuh subur di dunia perguruan tinggi, mengikuti garis aliran politik maupun afiliasi agama dan kesukuan, bahkan hingga sekarang. Isyu "penghijauan" kampus-kampus sejak awal 1990-an, ketika putra-putri (pseudo)-priyayi yang menyantrikan diri bersama dengan putra-putri santi modernis urban yang masuk kelas menengah yang mengalami ekspansi di bawah rezim Orde Baru, sesungguhnya hanyalah jilid kesekian dari kisah ini, yang memang membuat sektarianisme kian mencuat tajam. Sejalan dengan konflik-konflik horizontal sektarian di berbagai daerah, pimpinan-pimpinan perguruan tinggi pun kian meninggikan dan memperkuat benteng-benteng antargolongan.

Selain itu, secara gradual para pemimpin Orde Baru, sesuai dengan watak golongan asalnya, memandang rendah, mencurigai dan menakuti "massa" dan "rakyat," yang sebagian dapat dijelaskan dari watak (pseudo)-feodalismenya.[13] Pandangan serupa juga subur

[13] Sikap ini banyak ditelaah oleh James T. Siegel. Periksa a.l. *Fetish, Recognition, Revolution* (Princeton, N.J.: Princeton U.P., 1997) dan *A New Criminal Type in Jakarta: Counter-Revolution Today* (Durham, N.C.: Duke U.P., 1998).

di kalangan birokrat dan intelektual akademik. Untuk mengambil satu contoh saja, tempelan-tempelan peringatan "tanpa alas kaki dilarang masuk" dan "berbaju tanpa kerah dilarang masuk" di pintu atau jendela kantor tata usaha atau ruang kuliah. Politik kecil alas kaki dan kerah ini kedengarannya remeh, tetapi sangat mengakar pada banyak pimpinan perguruan tinggi. Yang patut diperhatikan adalah urusan alas kaki dan kerah ini tidak dapat dan memang tidak diberlakukan ketat terhadap mahasiswi, suatu tema yang nanti akan lebih kita dalami ketika menengok patriarki dan virisentrisme militerisme Orde Baru.

Seperti para pemimpin awal tentara yang lebih mempercayai prajurit yang dari golongan macam priyayi dan terpelajar daripada lasykar pejuang yang justru menakutkan mereka sendiri, pimpinan militer dan perguruan tinggi curiga pada orang muda yang mereka citrakan sebagai "anti-kemapanan," "labil," dan "masih hijau" atau "masih bodoh." Tentu saja di sisi lain yang membingungkan mereka tidak lupa menggaung-gaungkan ideologi pemujaan "pemuda" dan "mahasiswa" sebagai "pejuang," "pembaharu" dan "generasi penerus."

Fakultas-fakultas seperti ilmu sosial dan ilmu politik dan jurusan-jurusan atau program studi di dalamnya, yang jumlahnya meningkat pesat sekitar awal 1980-an, kecuali yang jelas mengarah ke arah penyiapan kaki-tangan golongan penguasa seperti administrasi negara dan niaga, misalnya, juga sering dicurigai dan diliyankan sebagai *"trouble maker,"* "pemberontak" atau "jembel."

Militer Indonesia sepanjang perjalanan rezim Orde Baru mencitrakan diri sebagai "modern," "berdisiplin," dan "patriot penjaga bangsa." Pandangan ini juga direproduksi dan diinternalisasi oleh banyak kalangan akademik dalam kajian-kajian, kegiatan ilmiah maupun pernyataan opini di media. Keunggulan militer terhadap sipil merupakan tema kuat yang senantiasa muncul. Disiplin militer selalu dijadikan contoh, dan melalui upacara bendera, latihan baris-berbaris, senam kesegaran jasmani terus dipelihara. Mulai tahun 1980-an bahkan singkatan dengan sistem militer pun menggantikan akronim yang sebelumnya sudah ada. Sudah barang tentu akademikus yang hidup di masyarakat luas dan

peka lingkungan tahu bagaimana banyak anggota militer sangat percaya pada ajaran-ajaran spiritual, sebagian lebih berdisiplin pada pengusaha dan kecuali mengunggulkan simbol-simbol nasionalisme lama yang mendekati jingoisme, dalam praktiknya jauh dari "menjaga bangsa."

Bagian dari modernisme militer adalah kepercayaannya pada teknokratisme, yang pada hemat saya menyambung pandangan yang dikembangkan oleh Politik Etis Hindia Belanda bahwa "rakyat" (*'t volk*) "masih bodoh dan terbelakang" sehingga militer, birokrat bersama akademikus perlu membimbing mereka dan mengamankan mereka dari "perusuh" (*ruziemakers*). Pandangan ini banyak direproduksi oleh para akademikus. Marilah kita ambil contoh dari dua bidang, politik dan pengembangan dan pembinaan bahasa.

Militerisme Orde Baru, sebagaimana tadi kita lihat, mencurigai "massa rakyat," maka untuk menjinakkannya mereka dijadikan "massa mengambang" yang seperti harimau yang sesekali dikeluarkan dari kandangnya (tetapi masih dalam kungkungan arena pertunjukan) pada masa menjelang pemilihan umum boleh "berpesta demokrasi" (yang dicitrakan sebagai kegiatan berbahaya). Tak terhitung mungkin ilmuwan sosial dan politik yang mereproduksi pandangan bahwa masyarakat [*sic*] Indonesia belum siap untuk demokrasi, dengan berbagai alasan pembenar, salah satunya perbandingan dengan sejarah Amerika Serikat.

Dalam pengembangan dan pembinaan bahasa sangat gamblang arogansi para linguis rezim, yang menelorkan konsep "bahasa yang baik dan benar." Kaidah-kaidah tata bahasa yang sudah banyak dikenal umum mereka obrak-abrik (dengan kesan) hampir sesukanya sehingga tercipta kebingungan total di kalangan pengguna bahasa.[14] Sebagai wasit tentulah para pakar yang menentukan mana yang baik dan mana yang benar. Tidak soal bahwa Presiden dan gang-nya sendiri waktu itu tidak menggunakan bahasa yang itu. Sebagaimana ritus pesta demokrasi tadi, bulan Oktober tiap tahun, sebagai peringatan Sumpah Pemuda 28 Oktober 1928, dirayakan

[14] Pada hemat saya, kebingungan penggunaan awalan *di-* dan *ke-* dan kata depan (preposisi) *di* dan *ke* yang berlaku di kebanyakan anggota masyarakat bahasa Indonesia saat ini merupakan simptom yang tidak remeh.

sebagai Bulan Bahasa. Patut diperhatikan bahwa peristiwa yang progresif dan berpotensi membebaskan pemuda dari kungkungan adat lama telah mengalami degradasi menjadi ritus pembodohan dan kontrol. Harus dicatat bahwa "baik-dan-benar-isme" ini merasuk ke dalam praktik wacana masyarakat secara totaliter, dari membuang sampah dan berlalu-lintas yang "baik dan benar" hingga mungkin dandan waria yang "baik dan benar."

Dalam kaitannya dengan konsep "bangsa," militer Indonesia, belajar dari sejarah bersudut pandang orientalistik (atau orientalistik balik) kental terlibat (sesuai dengan sifat golongan asalnya) dalam produksi dan reproduksi kegagahan sejarah masa lampau Indonesia, yang terancam oleh "kekuatan asing." Tidak sedikit akademikus yang tulus-ikhlas percaya pada "adat ketimuran"yang "adiluhung" secara esensialis (maksudnya, sudah ada dari sejak masa lampau Indonesia yang jaya dan mulia dan akan selalu ada). Dalam praktik kehidupan akademik, ini berarti ada jingoisme pikiran, yang mencurigai segala-sesuatu yang dari luar/asing (yang mengganggu, yang menguntungkan tetap saja secara skizofrenik digunakan). Namun yang tak kalah membingungkannya, banyak akademikus berlomba-lomba memuja segala sesuatu yang "luar negeri."

Akhirnya, tapi tak kalah pentingnya, adalah ideologi patriarkis dan virisentris yang kuat di kalangan militer, yang sudah kita lihat di bagian-bagian makalah ini sebelumnya juga direproduksi dalam kehidupan perguruan tinggi. Hingga kini pun masih banyak kaum "terpelajar" di perguruan tinggi yang memandang studi perempuan, metodologi feminis atau studi gender dengan sebelah mata (kalaupun dipandang) dan cemoohan. Studi mengenai maskulinitas sebagai problematik susah berkembang, apalagi bila dihadapkan dengan perkembangan selanjutnya seperti kajian gay dan lesbian serta teori *queer*.

Kesimpulan: Memelihara Otoriterisme Skizofrenik dan Melawannya

Mudah-mudahan saya telah dapat mulai mengusik pikiran pembaca dengan meyakinkan Anda bahwa otoriterisme yang kita warisi dari

rezim Orde Baru bercirikan skizofrenia menyeluruh yang membuat orang taat dan bahkan memuja militer. Dalam makalah ini belum sempat saya paparkan perlawanan terhadap otoriterisme itu, yang tidak dapat dikatakan remeh. Juga belum secara amat terjabar dan mendalam saya gambarkan bagaimana otoriterisme itu masih berlangsung hingga sekarang pun. Kiranya dalam diskusi sesudah presentasi makalah ini dapat sama-sama dirundingkan dan direncanakan strategi melawan otoriterisme ini.

6

"Koter Tidak Pernah Mati": The Military's Territorial Structure and the Long Shadow of Authoritarian Rule

By *Douglas Kammen*

On Indonesian Armed Forces Day, 5 October 2005, President (Ret. Lieut. Gen.) Susilo Bambang Yudhoyono asked TNI to "actively ward off, prevent and take action against terrorist actions" (*"menangkal, mencegah dan menindak aksi-aksi teror"*). In response, TNI Commander-in-chief General Endriartono Sutarto suggested that the territorial command at the village level, the Village Guidance Officers (*Bintara Pembina Desa,* Bintara), be reactivated in order to prevent terrorism. He commented: "Koter bisa kami aktifkan kembali tanpa ada institusi yang merasa tersinggung dengan kami mencoba mendeteksi lingkungan yang ada."[1] But this curiously vague statement did "offend" and quickly set in motion a bizarre series of comments and press reports.

Civilian elites, human rights activists and concerned observers quickly protested the proposal. But what they protested was not the reactivation of Bintara, but what they misunderstood to be a plan to reactivate the entire territorial structure. The speaker of the People's Representative Assembly (DPR), Agung Laksono, and

[1] Quoted in "Komando Teritorial Akan Diaktifkan Kembali," Tempo, 5 October 2005, accessed at http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2005/10/05/brk,20051005-67551,id.html.

the deputy speaker of the People's Consultative Assembly (MPR), AM Fatwa, both spoke out against the plan to reactivate the military's territorial structure. Agung Laksono commented: "Dengan adanya koter [komando territorial], terbuka kemungkinan bagi TNI untuk kembali memasuki kegiatan sosial kemasyarakatan.... Bagi kami, tidak selayaknya TNI dibebani tugas-tugas yang bersifat wilayah kegiatan TNI sebagaiamana jaringan koter."[2] Other voices soon joined the chorus. Meanwhile, high ranking military officers quite rightly pointed out that the territorial structure had never been dismantled, and hence could not be reestablished or reactivated. Gen. Endriartono Sutarto explained: "Koter saat ini selain menjalankan peran dan fungsi pertahanan juga membantu pihak kepolisian untuk melakukan deteksi dini dan pencegahan adanya aksi terorisme dan fungsi Koter tidak pernah 'mati.' Karena itu tidak ada istiliah diaktifkan kembali."[3]

That civilian and military elites could engage in such a vehement non-debate, talking past each other in public, suggests that something has gone seriously awry in the effort to establish civilian control over the military.[4] It also suggests that the territorial system, which was the lynch-pin of military social control over the past four decades, is a crucial battle-ground today. Establishing civilian supremacy over the military necessitates not only limiting the role that the military may play in formulating policy and ensuring that the military abides by decisions made by civilians. It may also require a host of other technical issues including redefining the military's mission, reorganizing military structures, adjusting the size

---

[2] Note that while Agung Laksono did not explicitly state that the entire territorial structure was to be reactivated, the journalist began the article with the sentence: "Penolakan terhadap rencana Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto mengaktifkan kembali komando territorial (koter) kian luas." See "Koter Rusak Citra TNI," Jawa Pos, 8 October 2005. For a similar statement by human rights activts, see "Press Release: KONTRATERORISME: Fungsionalisasi Koter dan Revisi UU Antiteror," posted on http://www.kontras.org/pers_1.php?id=200.

[3] Quoted in "Panglima TNI: Koter untuk Deteksi Dini Aksi Teror," Gatra, 12 Oktober 2005, and, with slightly different wording, "Seputar Peran Koter Dalam Menghadapi Terorisme," posted on http://www.tni.mil.id/news.php?q=dtl&id=31052005130935. See also "Koter Sejak Dulu tidak Pernah Dibekukan," *Pikiran Rakyat*, 24 October 2005.

[4] It also appears that journalists failed to specify precisely what was under discussion, generalizing from the specific issue of Babinsa to the entire territorial command structure.

of the military, changing relations between different branches of the military, professionalization of the officer corps, addressing recruitment practices, adjusting budgets, and addressing problems related to military equipment.

In the seven years since Gen. (Ret.) Soeharto's resignation from the presidency, the quest for civilian supremacy over TNI has been fraught with difficulties. While progress has been made on some fronts – agreeing on a time frame for abolishing the military's allotted seats in parliament, a guarantee of military neutrality in elections, ending the special relationship between Golkar and the military, curtailing the secondment of active-duty officers to civilian posts, redefining the military's mission, a scheduled end to military businesses, etc. – far less has been achieved on other fronts. This is in part a reflection of refusal by the military to allow civilian control over what it deems to be internal issues, in part too a reflection that civilian elites concerned about exerting civilian supremacy over the military lack vision and fail to understand the military. The non-debate over the territorial structure was only the latest example.

This paper will explore the history, development and multiple roles of the territorial system, and then consider the implications of the territorial structure in Indonesia's transition from authoritarian to oligarchic rule.

Origins and development of the territorial system

The Indonesian Army's territorial structure is a legacy of the revolution (1945-1949), during which locally-recruited militias (*laskjar*) were gradually incorporated into the nascent Republic's armed forces and, at least theoretically, brought under the control of a central command.

On 5 October 1945, the government of the Republic of Indonesia declared the formation of the People's Security Army (*Tentara Keamanan Rakjat*, TKR) and established four "*Komandemen*", or regional commands (West Java, Central Java, East Java, and Sumatra). Although originally envisioned to encompass three divisions on Java and one division on Sumatra, the large number of local militias and enthusiasm of youth to join the revolutionary

struggle led to the formation of ten divisions on Java and six in Sumatra. In early 1946 the name TKR was changed to Military of the Republic of Indonesia (*Tentara Republik Indonesia,* TRI) and the number of divisions reduced to seven (plus a military police division) on Java and three in Sumatra.[5] During this period there was little standardization and the number of battalions comprising a brigade/ regiment and the number of brigades/regiments comprising a division was largely dependent on whether the area was under the control of the Republic or the Dutch. Because of the formation of new militias outside the formal structure, in June 1947 it was decided to merge the new militias and TRI into a single national armed force called the Indonesian National Military (*Tentara Nasional Indonesia,* TNI).

Of particular importance during this period was that the civilian militias and units comprising TKR, TRI and then TNI had strong locally identities and were based in their home areas. Local pride, rivalries and even suspicion served to reinforce the local character of military units and helped weld them to their home territory. Although not yet thought of as forming a "territorial structure," localism was to give birth to the system of territorial commands. In 1948 General Sudirman ordered Nasution, then commander of the Java Territorial Army, to prepare to defend against a new Dutch offensive. There were two components to Nasution's strategy. The first was the policy of guerrilla warfare, termed "total people's resistance," which involved evacuating the population to selected locations away from the enemy where they could be mobilized to support the revolutionary effort.[6] Though less well known, the second component of Nasution's strategy followed from the first: he divided the military into mobile forces and a territorially based forces, the former responsible for direct attacks against the enemy and the latter responsible for organizing the populace and popular resistance. Salim Said provides the following description of the territorial structure:

[5] There was also one regiment in Sunda Kecil (Nusatenggara).

[6] It is interesting to note that an identical policy was adopted by in 1975 by Fretilin in Portuguese Timor, and has given rise to charges of human rights violations.

> Based on this concept, the army in Java, which was already divided into four divisions, was given the power to govern the island in an emergency. Nasution as the commander of the Java army command was the highest military as well as government authority during the emergency. Under him were the four divisional commanders, who were appointed as military governors of their respective areas. Immediately below the divisional commanders and the military governors were STM (Sub-Teritorial Militer or Sub-Regional Military Command) commanders, who paralleled the Resident as the head of a Keresidenan (residency). Below them was the Kabupaten (district), which was paralleled by the KDM (Komando District Militer, or District Military Command). Next on the hierarchy was the Kecamatan (sub-district), which Nasution matched with his KODM (Komando Onder Distrik Militer or Sub-District Military Command).[7]

Below the KODM, the *lurah* continued to function as village head, but with one crucial difference: he was made directly subordinate to the KODM commander, not the sub-district head (*camat*).

Known as Re-Ra (*rekonstruksi dan reorganisasi*), this plan was implemented across Republican held areas of Java, but not without difficulties. Members of the officer corps were reluctant to give up front line positions with mobile troops to head the far-less glamorous and logistically more complicated territorial commands. In addition to organizing "total people's defense," the territorial commands were also responsible for ensuring the security of the population and supplying the front-line mobile troops. Supply meant requisitioning produce and raising money from the local population. Variations in local resources, willingness to support the army, and relations between military commanders and the population gave rise to a wide variety of practices. The military governor of West Central Java responded to this problem by issuing a military decree regulating rents, income tax and state property. In the case of income tax, the regulation stipulated the establishment of a committee comprised of the KODM commander, the *camat*, village heads and a tax employee.[8]

---

[7] Salim Said, Genesis of Power: General Sudirman and the Indonesian Military in Politics 1945-1949 (Singapore: ISEAS and PT Pustaka Sinar Harapan, 1991), p. 102.

[8] Ibid., p. 107-108. As will be discussed later, this was the precursor to the *Muspida* and *Muspika* under the New Order.

Nasution's reorganization and the establishment of the territorial structure were a direct response to the second Dutch offensive. Nevertheless, given the subsequent history of the territorial commands, it is worth noting that Nasution envisioned the sub-territorial (abbreviated S.T.C., which were equivalent to the current Korem) and KDM (equivalent to the current Kodim) commands as being a permanent feature of the peace-time military structure. "Susanan S.T.C. dan K.D.M. yang telah ada ialah susunan di waktu damai, yang organisatoris masuk T.N.I."[9] Although this territorial structure has undergone many alterations, the scheme devised by Nasution for organizing the populace against Dutch aggression (and preventing the population from becoming susceptible to enemy propaganda and possible surrender) is the basis of the territorial structure employed by the state since independence to maintain control over the population.

With the establishment of the Republic of the United States of Indonesia (Republik Indonesia Serikat) in 1949, TNI was renamed the Armed Forces of the Republic of the United States of Indonesia (Angkatan Perang Republik Indonesia Serikat) and military governors were appointed for (1) Aceh and North Sumatra, (2) West Sumatra, Riau, Bangka and Belitung, (3) South Sumatra, and (4) Kalimantan. Another precedent had been set.

TNI territorial structures after independence

With the achievement of independence in 1950, the army undertook yet another reorganization of the chaotic mix of formally Republican and Dutch territory into a new, standardized structure. The original plan was for the creation of eleven Military Regions (*Territorium dan Tentara*, T&T), but in 1951 this plan was scrapped in favor of a system of seven T&T.[10] The T&T on Java were comprised of a number of *Sub-territorium*, corresponding to the Dutch *keresidenan*, below which were *Bintara Order Distrik Militer* (BODM). The expansion of military

[9] "Markas Besar Komando Jawa No. 1/MBKD/48. Instruksi Bekerja Pemerintah Militer Seluruh Jawa," signed Gen. Nasution, dated 25 December 1948, in Rumpun Diponegoro dan Pengabdiannya (Dinas Sejarah Militer Kodam VII/Diponegoro, Semarang, 1977), p. 186.

[10] The current battalion numbering system, in which battalions under Kodam VII, IX, XVI, and XVII are all numbered in the 700s, is a legacy of the division into seven T&T.

structures outside of Java was shaped by the problem of dealing with units formally loyal to the Dutch, the need to incorporate (or liquidate) popular militias, and the outbreak of regional rebellions (South Sulawesi, Maluku, Alor, to name a few). The general pattern was for the establishment of sectors (called PDM), equivalent to the *Sub-territorium* on Java, corresponding to the *swapraja* under local aristocratic rule, below which were *Bintara Order Distrik Militer* (BODM). During the early 1950s, however, the "mobile" brigades and regiments that had been at the forefront of armed resistance to the Dutch remained far more prestigious and retained precedence over the emerging territorial system.

The establishment of military territorial commands was complicated by personnel issues. The most prominent of these was the appointment of officers to command the T&T. The military high command emphasized not only education and technical qualifications, but also previous political affiliation, at times passing over popular local regional military commanders in favor of officers from Java or those with personal connections in Jakarta. A second issue was the need to address the huge number of low and middle-ranking officers with limited qualifications for whom posts were not available. These personnel issues were further exacerbated by the relative autonomy of the large T&T, particularly those outside of Java, and the need to exert central authority over the army.

In 1955 General Nasution was reinstated as Army Chief of Staff and immediately sought to exert central control over the geographically and socially divided military. Nasution reorganized the old system of seven T&T into a new structure of 16 Regional Military Commands (*Komando Daerah Militer*, originally abbreviated KDM, later Kodam). In the words of Barbara Harvey:

> This plan would meet the demands of a number of areas – South Sulawesi the most insistent among them – for separate military status, and would at the same time lessen the power of the individual territorial commanders by reducing the number of troops at their disposal and the size of the areas under their control. Reorganization, however, was a long-range plan, and could only be instituted after the power of the existing panglimas had been broken.[11]

[11] Barbara S. Harvey, "Permesta: Half a Rebellion" (Ithaca, NY: Cornell Modern Indonesia Project, 1977), pp. 11-12.

Nasution's efforts to break the autonomy of the regional military commanders and exert central control, coupled with a host long-simmering regional grievances, triggered rebellion in both Sumatra and Sulawesi. Nevertheless, between 1957 and 1960 the army abolished the old T&T and established a new system of 16 Regional Military Commands. The order in which these were created is telling: in 1957 new Kodam were established in Aceh, northern and southern Sulawesi, and Maluku. In 1958 a new Kodam was established in troublesome West Sumatra and the old T&T VI covering Kalimantan was carved into four new Kodam. The remaining T&T, covering the old Republican areas, were converted into Kodam in 1959, with the last established in Jakarta in early 1960. This was essentially an effort to reduce regional autonomy (see later section on regional autonomy since 1998). In order to ensure proper coordination between Kodam, particularly when it came to operations against regional rebellions in Sumatra and Sulawesi, TNI established a new system of Inter-Regional Commands (*Komando Antar Daerah, Koanda*).

Soeharto's Orde Baru

Following the military seizure of power on 1 October 1965, the Indonesian military coordinated the pogroms against the Indonesian Communist Party and those belonging, or simple sympathetic to, affiliated organizations. While the Army Paracommando Regiment (RPKAD) played a central role in coordinating the violence in parts of Central Java, East Java and Bali, it did so in close collaboration with the territorial military commands. Meanwhile, the military high command loyal to Soeharto moved to purge the military of all personnel associated with the PKI. This included not only members of the Air Force, which had been implicated in the events near the Halim Perdanakusuma airbase in Jakarta, but also officers in the Army's territorial structures.[12]

[12] According to Geoffrey Robinson, "[a]t the end of November, the army reported that seventy-six members of Kodam XVI were arrested for suspected involvement in the coup plot." The Dark Side of Paradise: Political Violence in Bali, (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1995), p. 293 fn. 68.

Over the next several years the military moved to consolidate its hold on state power and restructure the Indonesian political system. It also took important new steps to adjust and fine-tune military structures. The first major move was the establishment of the Operational Command for the Restoration of Security and Order (*Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban, Kopkamtib*), headed by Gen. Soeharto. This was, to borrow Jun Honna's phrase, a "military within the military." Honna describes the expansion of Kopkamtib's function:

> ... in 1969, having crushed the PKI, Soeharto broadened the definition of Kopkamtib's task 'to surmount other extreme and subversive activities in order to safeguard Pancasila and UUD45.' It was through Kopkamtib that the regime arrested and detained those it considered as subversives, such as students, journalists, Muslim leaders, and even dissident military officers.[13]

Kopkamtib was essentially a central organ, not an independent hierarchy. At the provincial level and below Kopkamtib worked through the existing territorial commands. Kopkamtib was liquidated in 1988, but almost immediately replaced by a new, ostensibly civilian, shadow body, the Coordinating Agency for the Maintenance of National Stability (*Badan Koordinasi Pemantapan Stabilitas Nasional,* Bakorstanas) which carried on the surveillance, intelligence gathering, interrogations and detentions of its predecessor.

In 1970 the three Koanda (Sumatra, Kalimantan and eastern Indonesia) were replaced by a new system of five Defense Region Commands (*Komando Wilayah Pertahanan,* Kowilhan), covering Sumatera-West Kalimantan, Java-Madura, Kalimantan, Sulawesi, and Nusa Tenggara. This system was simplified to four Kowilhan in 1973. As was the case with the creation of Koanda, this super-regional structure was deemed necessary in order to coordinate between Kodam and, perhaps of greater importance, to coordinate between the various service branches. It may also have been necessary because

[13] Jun Honna, Military Politics and Democratization in Indonesia (London and New York: RoutledgeCurzon, 2003), p. 91.

combat troops from Kopassandha and Kostrad on deployment were unwilling to take orders from territorial commanders.

The most significant change to the territorial structure during the New Order was General Benny Moerdani's sweeping reorganization in 1985. Moerdani abolished the Kowilhan and reduced the number of Kodam from seventeen to ten. Moerdani also sought to increase the role and importance of the Sub-regional Military Commands (*Komando Resort Militer*, Korem) and make these the testing ground for promotion to the military high command. Each Korem oversaw a number of District Military Commands (*Komando Distrik Militer*, Kodim), which in turn were responsible for a number of Sub-district Military Commands (*Komando Rayon Militer*, Koramil). The last rung in the territorial structure were Village Guidance Officers (*Bintara Pembina Desa*, Babinsa).[14] Moerdani was centralizing the military, not because he feared resistance from regional commanders to the center, but rather in order to create a leaner and more effective chain of command. The slogan was 'Small but Efficient, Effective and Modern' (*Kecil tetapi Efisien, Efektif dan Moderen*). Of course, Moerdani also sought to assert his own control over the military.

In addition to the commands discussed so far, the territorial structure also includes a large number of "territorial" or "organic" battalions. During the revolution these battalions had been part of brigades or regiments, but the over time the brigades and regiments were disbanded (with one or two exceptions), and the battalions came under the direct command of the Kodam.[15] In additional to training and occasional military exercises, during the New Order these

---

[14] It is interesting to note that the Kodam abolished under Moerdani's reorganization were those that had been the first to be established in the late 1950s in an effort to stem the rise of localism and warlords: Kodam I/Iskandar Muda (Aceh) was incorporated into the newly renumbered Kodam I/ Bukit Barisan (northern Sumatra) headquartered in Medan, Kodam III/17 Augustus (West Sumatra) was incorporated into the newly renumbered Kodam II/Sriwijaya (southern Sumatra), Kodam IX/ Mulawarman (Kalimantan Timur), X/Lambung Mangkurat (Kalimantan Selatan), XI/Tambun Bungai (Kalimantan Tengah) and XII/Tanjungpura (Kalimantan Barat) were combined to form the new Kodam VI/Tanjungpura (Kalimantan), Kodam XIII/Merdeka (northern Sulawesi) was incorporated into the newly renumbered Kodam VII/Wirabuana (Sulawesi), and Kodam XVI/Pattimura (Maluku) and Kodam XVII/Cenderwasih (Irian Jaya) were combined to form Kodam VIII/Trikora (Irian Jaya and Maluku).

[15] Following Moerdani's reorganization each Korem was given at least one battalion.

battalions also engaged in periodic civic works projects, provided special 'security' for dignitaries and during national elections, and were deployed to quell disturbances. But the role of organic battalions was not limited to their home area. These units could also be deployed elsewhere, most notably to areas in which the military was fighting national liberation or secessionist movements. There are several official designations under which these battalions might be deployed, the most common of which were "territorial" duty, meaning they augmented the local territorial command in a territorial function, or "combat," in which case they were used as front-line troops.

The territorial commands and authoritarian rule

Over the course of 32 years, the basis of authoritarian rule underwent subtle but important changes. While the early New Order was based on the efficient internal organization of the military, by the 1980s control came to be based on the external organizational capacity of the state and civil service. This shift was made possible by the creation of new maps — the census, elections, schools, etc. — for reading and operating on society. Over time the position and role of the military's territorial command structure also underwent significant change. This can be illustrated by considering six dimensions.

We might begin by considering the role of the territorial command structure in military operations against national liberation or secessionist movements. The first major rebellion against the New Order broke out in 1966 in the heavily forested stretch of West Kalimantan between the Kapuas river and the border of with Malaysian Sarawak and lasted until 1974. Curiously, just as the rebellion flared up in 1967, ABRI abolished the Mandala Siaga Command, which had been established in the context of the Confrontation campaign, and turned operations over to Kodam XII/ Tanjungpura and Koanda Kalimantan. While combat troops were sent from Java, military operations – including both combat operations against the "bandits" and the forced relocation of more than 100,000 ethnic Chinese from the interior to the coast — were directed by Kodam XII. By contrast, in Portuguese Timor the invasion

and occupation were conducted by a special operations command[16], and when, in 1979, the military did establish territorial command structures these clearly remained subservient to the operations command. Even after the liquidation of the last operations command in 1993, the combat sectors remained in place and combat troops deployed from Indonesia took orders from Jakarta, not the Korem. Similarly, during the last decade of the New Order the territorial command was ostensibly responsible for security in both Aceh and Irian Jaya, but covert combat sectors were established, operating autonomously from and at time exercising informal command over the territorial commands.

The progression seen in these cases might seem to suggest that over time Jakarta came to think that the territorial commands were simply not capable of running combat operations. That, however, might be a shallow reading. Instead, Soeharto and the military high command might have come to view the territorial commands as a "normal" feature of the political landscape — hence the establishment of a Korem in East Timor in 1979 was meant to signal that the war was over and Timor was being treated just like all other provinces, the 1993 decision to abolish the Kolakops command and leave the Korem as the sole command in the territory was intended to demonstrate that the situation was "normal." As the face of "normalcy" (rather than military operations), the territorial commands also became a convenient diversion masking covert operations.

The routine activities of the territorial structure in areas free from rebellion provide a second critical window on the role of the army's territorial commands. Under the New Order the territorial commands conducted surveillance, intelligence-gathering, arbitrary detention, interrogation and intimidation. As note above, many of these activities were carried out at the behest of Kopkamtib (and

[16] These were: 1975-1976 the Operation Seroja Joint Task Force Command (*Komando Tugas Gabungan Operasi Seroja*, Kogasgab Tim2), 1976 Regional Defense and Security Command in East Timor (*Komando Daerah Pertahanan Keamanan Timor Timur*, Kodahankam Tim2), 1978- circa 1984 the Security Operations Command for East Timor (*Komando Operasi Keamanan Timor Timur*, Koopskam Tim2), and from 1990-1993 the Operations Implementation Command in East Timor (*Komando Pelaksanaan Operasi Timor Timur* (Kolakops Tim2).

later Bakorstanas). Indeed, it is usually impossible to tell if the order for surveillance or an arrest originated from Kopkamtib, from the Assistant for Territorial Affairs, or from within the territorial structure itself. Nevertheless, it is worth noting that the territorial commands did not simply follow orders. Like in any bureaucracy, officers in the territorial commands walked a fine line between providing information that would interest those in superior positions (and might lead to promotion) and the contrary impulse of not drawing unwanted attention to problems in their jurisdiction. Arresting a member of the PRD in 1997 was one thing, reporting the spread of AIDS among military personnel frequenting prostitutes quite another.

The surveillance function of the territorial commands was not limited to surveillance of the population. From the earliest days, the territorial commands also played a vital role in maintaining authoritarian rule by shadowing the civilian administration. This is seen, for example, in the policy of running special background checks (*Penelitian Khusus*, Litsus) on candidates for the office of village head and prospective civil servants.[17] The same function is seen in the Regional Leadership Councils (Muspida and Mustika), via which the commander of a territorial command would know precisely what was and was not being done by the executive and members of the civil service. Although military surveillance of the state was most active early on and may have waned in the later years of the New Order, it should not be overlooked.

A fourth pole of activity is the territorial commands involvement with the private sector. The military's business activities are well documented. But we might consider a more specific case: the relationship between the territorial commands, private sector and labor control in a major metropolitan area such as Jakarta, Surabaya or Medan. The rapid industrialization of the 1980s and early 1990s was accompanied by a hierarchical division of client capitalists by nested territorial commands. When industrial unrest emerged in the early 1990s, this division of clients was revealed in

[17] This is also seen in the "bersih diri" and "bersih lingkungan" policy.

press reports about military (as well as police) units providing security, intimidating labor leaders and helping to resolve strikes. The Kodam developed relationships with the largest factories, the Korem with the next largest factories, the Kodim with medium sized factories, and the Koramil with small factories, reflecting the factory's ability to pay for security.[18] Casual conversation in provincial capitals suggests that a similar pattern applies to the monthly security money collected by both the military and police from banks, with the national banks making regular payments to the highest levels of the territorial structure and smaller local banks paying subordinate commands. In these examples the territorial system first established by Nasution to safeguard the population, requisition goods and raise revenue during the revolution has reached full expression under the New Order as extortion pure and simple.

This brings us to the fifth significant feature of the territorial commands and authoritarian rule: social status. As regional budgets rose to enormous sums and the private sector flourished, regional executives and civil servants lined their pockets and businessmen became wealthy local conglomerates. Not even gross extortion could enable members of the Army officer corps to keep pace. But they could maintain their social position by still interacting with the civil administration and business, dining together and, whenever, possible, arranging for their children to marry one another. This is best understood by considering an alternative scenario: if the territorial commands were abolished and the Army was truly forced back on to real military bases largely segregated from the rest of society, the social status of the officer corps would be greatly reduced.

The sixth dimension along which we might consider the role of the Army's territorial commands is employment. Changes in the territorial structure inevitable have repercussions on the number and kind of positions open to the officer corps. At the time of Moerdani's reorganization there was considerable concern among the officer

[18] Should a factory refuse to pay the required protection money, military personnel might encourage workers to strike, thereby demonstrating the need for their services. For data on this division of client capitalists see Douglas Kammen, "A Time to Strike: Industrial Strikes and Changing Class Relations in New Order Indonesia," PhD. dissertation, Cornell University, 1997.

corps that the liquidation of seven Kodam would mean a sharp decrease in positions, particularly at middle ranks. In the mid-1980s the military was undergoing a generational transition from the tail end of officers who had joined TNI during the revolution and those educated in the 1950s to the new generation of officers educated at the National Military Academy (AMN). The problem was averted both because of the small numbers of officers graduated from the first few AMN classes and in part thanks to the practice of seconding military officers to positions executive, legislative and other positions within state organs. But in time the number of positions available was to become a serious problem.

The reason was simple: great variation in the number of cadets accepted and officers graduated from AMN and its successor, the Military Academy (Akmil). For present purposes it will be sufficient to consider the average number of AMN/Akmil graduates over each five year period: from 1960-1964 class size averaged 145 officers, from 1965-1969 the average doubled to 269 officers, and from 1970-1974 it increased to 405 officers per year. Without an increase in the total number of available posts, and with no mechanism to force early retirement, this meant increasingly stiff competition within the officer corps for the same coveted posts and promotions. Apparently unaware of the impact that these strange fluctuations could have on the officer corps, the military allowed members of Class 6 1965, the first very large class, to monopolize first Danrem-ships (from 1988-1992) and then to monopolize the Pangdam-ships (from 1993-1996). This was only partially offset by a sharp reduction in command tenure, with the mean tenure falling from over 1,000 days per Pangdam in the late 1980s to a mere 500 days by 1993. But the monopolization of Class 6 1965 was devastating for the next three AMN classes.[19]

---

[19] This problem is discussed in detail in Douglas Kammen and Siddharth Chandra, A Tour of Duty: Changing Patterns of Military Polities in Indonesia in the 1990s (Ithaca, NY: Cornell Modern Indonesia Project, 1999). Implications for military politics after 1998 are explored in Siddharth Chandra and Douglas Kammen, "Generating Reforms and Reforming Generations: Military Politics in Indonesia's Transition to Democracy," *World Politics*, October 2002.

Reformasi and the territorial commands

One of the central demands of *reformasi* was an end to direct military involvement in politics and the establishment of civilian supremacy over the armed forces. Civilians focused on the military's dual function (dwi-fungsi), the secondment of active duty military officers to serve as regional executives and positions in the state apparatus, and gross violations of human rights committed during the New Order. Curiously, however, the army's territorial command structure received little attention.

In May 1999, General Wiranto announced a phased return to the old system of seventeen Kodam, in accordance with the "new defense paradigm" and to ensure that the Kodam are closer to the populace. There was discussion about when the other six Kodam would be established, but no time table was set.[20] The primary reason for the return to the old system of 17 Kodam was not that it would enable the military to better respond to local violence nor that the military saw this as a means of strengthening its political position. Rather, the return to the old system would allow for the creation of new posts and hence additional jobs, something badly needed to accommodate the bloated size of the officer corps and to offset the loss of jobs caused by abolishing *kekaryaan*, the secondment of officers to the civil service, local legislatures, and as regional executives. In an effort to address the ethno-religious violence in Maluku, the first new Kodam (Kodam XVI Pattimura) was established on May 15 1999.[21] Since then there has been modest expansion of the territorial command structure – a new Kodam in Aceh, two new Korem in Maluku and one in Papua, a host of new Kodim, and the addition of three new territorial battalions in Aceh and Papua respectively.

---

[20] In September 1999 there were also reports that Korem 161 Wirasakti (Kupang) would be upgraded to the status of Kodam, presumably to shore up defense along the East Timor and Australian borders, and perhaps too as a means of accommodating officers and troops from the defunct Korem 164 Wiradharma (East Timor). "Korem 161/Wirasakti NTT Dijadikan Kodam," *Media Indonesia*, September 29, 1999. Note that under the pre-1985 system all of Nusatenggara was part of a single Kodam (IX), not two as proposed by Gen. Wiranto.

[21] The new Pangdam XVI and his successor both held the rank of brigadier general, not major general, as in the other 10 Kodam, reflecting the differential status that had existed prior to Murdani's 1985 reorganization of the territorial structure and the lower status of the new Kodam.

At the same time the military announced its intention of instituting a trial abolition of Babinsa and Koramil in Jakarta and in Surabaya.[22] Nevertheless, there has not been any reporting on actual liquidations; instead, it appears that the Babinsa and Koramil have simply been redefined as part of the local Kodim. Serious calls for abolition of the territorial emerged not from civilians but rather from reformist officers with TNI gathered around outspoken Major General Agus Wirahadikusumah. The military elite not only rejected this proposal as a threat to the military's institutional integrity but reiterated it's intention of returning to the old system of seventeen Kodam. In sum, there has been both a push for expansion and a pull for reduction in the territorial structure. Small as these steps appear, the resolution of the territorial doctrine and structure is perhaps the single most crucial determinate of the future political position of the military.

TNI, Koter and the oligarchy

There is now a large body of scholarship on Indonesia's transition from authoritarian rule. Over the past year, however, a number of voices have come to question the assumption that a liberal, democratic system has (or is) emerging in Indonesia. The most original and powerful version of this argument has been made by Richard Robison and Vedi Hadiz, who argue that, despite setbacks, between 1998 and 2003 the oligarchy nurtured under the New Order successfully reconstituted itself, adjusted to the new game of parliamentary politics and have continued the New Order practice of capturing public resources for personal profit.[23]

Under the New Order the officer corps did not simply support authoritarian rule. Nor did it rule for itself. Rather, the officer corps became an integral part of the oligarchy. There are two dimensions to this: oligarchy within the military and the military within the national oligarchy.

---

[22] Reported in "Proyek Percontohan Komando Teritorial," *Sena*, May-June 2000, p. 62.

[23] Richard Robison and Vedi Hadiz, Reorganizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets (London and New York: RoutledgeCurzon, 2004).

It is, of course, common knowledge that military officers have encouraged their sons to join the military. To mention but one example, President Susilo Bambang Yudhoyono's father was a Koramil commander. This practice was particularly apparent in acceptance to the National Military Academy, where both lineage and bribes could mean the difference between being accepted or rejected. In the 1990s it was often said that as many as 30% of all AMN/Akmil cadets were from military families. In the sheltered environs of Magelang, it was also common for AMN/Akmil cadets to marry the daughters of senior military officers. Again, your president provides is the example *par excellance*: he married the daughter of the Akmil Governor, Major General Sarwo Edie. And these practices have continued unabated since 1998. Again, consider SBY's son, who graduated first in his class from the Military Academy this year. Similarly, there has been speculation as to why General Endriartono Sutarto has been retained as Panglima TNI well beyond the normal retirement age. Less noted but of equal significance, the press recently carried a report that Lieut. Gen. Adam Damiri, who, despite being indicted for crimes against humanity in Timor Leste, has held the post of Assistant for Operations from 1999 until this year, is at long last being retired. Why, one wonders? Could this possibly have anything to do with the fact that in 1979 the three company commanders of Kostrad Infantry Battalion 330 were: Susilo Bambang Yudhoyono, Endriartono Sutarto and Adam Damiri?

Meanwhile, the military has also been deeply integrated into the national oligarchy. This process involved close working relations between territorial commanders and local elites, extra-professional economic relations between military officers and business, marriages between the children of military officers and members of the politico-business elite. The practice of kekaryaan played a central role, not only maintaining the status but also increasing the status of military officers well beyond mandatory age. Since 1998 military officers have figured prominently in all of the major political parties and there are no signs that this tendency will end any time soon. Although some had hoped that political competition between senior and retired officers would help diminish internal military solidarity, there are

no signs that this is the case. Instead, internal military cohesion remains high and party affiliation has only helped cement consensus among Indonesia's oligarchy.

Perhaps the real legacy of authoritarianism is not a legacy passed on, via a political transition, to any post-authoritarian regime, but the emergence of oligarchy, of which TNI is an integral part, as an increasingly self-confident class. This self-confidence is seen in the military's readiness to propose playing an active role in the US-sponsored war against terror, and encouraged by civilian elites whose failure to take the military seriously can only hinder the quest for meaningful civilian supremacy over the armed forces.

Implications for the present

- Koter was created in the context of revolution, but included social control (mobilizing support and preventing the populace from being susceptible to surrender or enemy propaganda); over time this social control function developed into the backbone of authoritarian rule.
- Koter was expanded in the 1950s in an effort to curtail the autonomy of the T&T; Moerdani then reduced the number of Kodam to create a more efficient military; the maintenance and expansion of Koter since 1998 has taken place within the context of regional autonomy and intensive regional violence.
- despite calls for military reform, debates over Koter since 1998 have been neglected by civilians. Why? Demand for abolishing Koter spearheaded by reformist officers. Why?
- the end of kekaryaan is a serious blow to the Army because it loses a means of weeding out officers; it is a blow to the officer corps because it means no guaranteed employment when they reach retirement age.
- but further expansion of Koter to the planned 17 Kodam seems unlikely, at least at present, because of insufficient numbers of officers graduated from Akmil during the late 1970s to fill a host of new posts, particularly at the rank of Colonel.
- calls for the total liquidation of the territorial structure are unlikely to make progress without realistic alternatives; the

military is ill-prepared to develop proper military bases on a modern model and such bases would have significant social costs. But these are not reason to neglect the issue.

- as was the case during the revolution and from the late 1950s on, Koter also served a crucial function in terms of fund-raising and the personal enrichment of the commissioned officer corps. This continues to be the case today.
- in light of the recent plan to reactivate Babinsa to provide intelligence about terrorist activities, there are reasons to think that Koter will not be effective (Babinsa are not trained to do intelligence work; the long-chain of command; problems of information sharing).
- the strange debate over "reactivating" the territorial structure clearly demonstrates that exercising civilian control over the military is hampered not only by resistance from the military but also by a failure on the part of civilians to understand the military and its structures.

7

Pedesaan: Potret Pemiskinan yang Belum Usai[1]

Oleh: *Dwi Astuti*

I. Desa dalam Politik Nasional

Ketika era reformasi pada tahun 1998 banyak kalangan berharap lahirnya pemerintahan baru akan membawa perubahan mendasar dalam strategi pembangunan Indonesia. Karena reformasi telah membuka mata atas kesalahan pilihan idiologi dan sistem pembangunan yang dianut oleh pemerintah Orde Baru selama 33 tahun. Tapi nyatanya sampai pada penghujung tahun ketujuh setelah reformasi, tidak nampak adanya perubahan mendasar dalam sistem ekonomi-politik nasional sementara ketergantungan terhadap pihak asing yang dianggap sebagai penyelamat keterpurukan Indonesia tetap tinggi. Berbagai kebijakan yang dirumuskan lebih berorientasi pada kepentingan modal asing dengan mengalahkan kepentingan warganya, terutama buruh tani, petani gurem, nelayan tradisional yang sebagian besar tinggal di pedesaan sebagai kelas paling bawah dalam bangunan ekonomi kita.

---

[1] Oleh Dwi Astuti, Direktur Eksekutif Sekretariat Bina Desa, Jakarta, disampaikan dalam Diskusi Panel 'Politik Ekonomi Pembangunan dan Kehancuran Ekonomi Pedesaan', diselenggarakan oleh Elsam, Pusdep Univ.Sanata Dharma dan Institut Sejarah Sosial Indonesia, Jogjakarta, 18 Nopember 2005.

Kemiskinan di pedesaan tak bisa dilepaskan dari hilangnya hak dan akses desa atas sumberdaya politik, ekonomi, sosial dan budaya yang dilakukan akibat perampasan dan penindasan. Kemiskinan pedesaan, dilihat dari sejarahnya adalah bagian dari kemiskinan struktural (pemiskinan) melalui penindasan dan perampasan hak. Perampasan di mana desa tak pernah lepas dari cengkeraman pemerintahan di atasnya sampai di tingkat pusat baik secara paksa maupun halus melalui cara yang sistematis. Desa kehilangan hak kontrol dan hak distribusi atas sumberdaya alamnya di mana warganya mempertahankan hidup; sumber modal kerja, sumber pengetahuan dan teknologi (*pranoto mongso*, benih padi dan ikan, palawija, buah-buahan, pupuk, penyakit tanaman dll). Bahkan kerap kali pengambilan hak tersebut diiringi dengan kekerasan fisik bila terjadi pembangkangan sosial.

Secara sekilas bila kita telusuri sistem perundang-undangan tentang Desa, menunjukkan terjadinya kemunduran posisi dan kewenangan desa dari waktu ke waktu. UU 22/1948 menempatkan Desa sebagai daerah tingkat tiga dan otonom. Lalu UU 1/1957 menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Desa sebagai pemerintahan tingkat paling bawah dan bersifat otonom. Kemudian UU 18/1965 menempatkan desa sebagai daerah yang memiliki kekuasaan hukum, politik dan pemerintahan secara otonom. Sampai kemudian lahir UU 19/1965 tentang Desa Swapraja yang mencerminkan demokratisasi, kemandirian dan kemerdekaan desa.

Namun, setelah orde baru menggantikan tampuk kepemimpinan, UU tersebut kemudian segera dibekukan oleh pemerintahan orba melalui UU 6/1969 yang menyatakan bahwa berbagai perundang-undangan tentang desa tidak diberlakukan lagi sehingga terjadi kekososongan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Tanah-tanah desa pun kemudian beralih kepemilikannya menjadi milik elit desa dan oknum tentara. Tak cukup sampai di situ, posisi ini lebih dipertegas lagi dengan dikeluarkannya UU 5/1979.

Pada era reformasi setelah Soeharto tumbang, lahir UU 22/99 tentang otonomi daerah, dimana desa sebagai bagian dari otonomi daerah kewenangan dan hak desa menjadi kekuasaan pemerintahan

kabupaten. Namun demikian, desa memiliki peluang untuk membangun badan legislasi desa yang disebut BPD (Badan Perwakilan Desa). Dalam perkembangannya, karena BPD menjadi salah satu potensi kekuatan politik rakyat maka UU 22/99 ini kemudian diganti dengan UU 32/2004 yang mematikan proses demokrasi desa.

Kemiskinan pedesaan juga tak dapat dilepaskan dari kemiskinan perempuan. Kekerasan dan penindasan perempuan pedesaan secara sistematis yang diintegrasikan dalam sistem dan kebijakan pembangunan telah berakibat pada terbatasnya akses perempuan terhadap sumberdaya ekonomi pedesaan (tanah, kredit, teknologi, pelatihan, informasi dll). Di bidang politik, perempuan tak memiliki kekuasaan dalam menentukan kebijakan sementara kebijakan yang dirumuskan pemerintah bias jender.

Program revolusi hijau merupakan contoh kongkrit di mana kaum perempuan secara massif disingkirkan dari proses produksi sehingga mereka tidak lagi mempunyai akses dan posisi tawar terhadap pihak lain. Revolusi hijau menggantikan dan mengharuskan cara produksi baru yang membuat perempuan petani tidak dapat melakukannya seperti bibit hibrida sekali tanam, pupuk dan pestisida kimia, penggantian ani-ani dengan sabit/arit, penggunaan traktor dsb yang semuanya dibuat oleh industri pertanian. Sebagai bagian tak terpisahkan dari penindasan ini maka migrasi penduduk desa (terutama perempuan) ke kota dan ke negera lain menjadi hal yang tak terelakkan meskipun di tempat yang baru juga mengalamami ekploitasi dan penindasan yang sama.

Kemiskinan struktural di pedesaan masih terus berlanjut dari masa kolonial hingga kini ditandai dengan ketimpangan dalam penguasaan agraria. Bisa kita lihat secara sepintas bagaimana ketimpangan ini terus berlangsung dan dampaknya terhadap ekonomi masyarakat pedesaan.

II. Kemiskinan di Pedesaan di Masa Kolonial

Akar kemiskinan struktural di pedesaan sesungguhnya sudah berlangsung sejak masa kolonial yang masih terus berlanjut hingga kini. Kemiskinan tersebut ditandai dengan adanya ketimpangan

struktur agraria akibat liberalisasi agraria di mana rakyat dan kekayaan alam menjadi sumber eksploitasi. Dengan diberlakukannya *Agrarische Wet* tahun 1870 yang memberikan hak penguasaan tanah secara besar-besaran kepada pihak swasta asing melalui hak *erpach* dan hak konsesi, maka sebagian besar tanah dikuasai oleh perkebunan swasta asing sementara sebagian besar rakyat Indonesia hanya memiliki sebagian kecilnya.

Ketimpangan penguasaan tanah di Indonesia dapat dilihat sebagai berikut. Luas tanah untuk onderneming perkebunan besar:

a. Tanah *onderneming* di Jawa 1.250.706 Ha
b. Tanah *onderneming* diluar Jawa 1.609.023 Ha diantaranya terletak di Sumatera Timur seluas 888.000 Ha atau kurang lebih 66% dari luas *onderneming* di luar Jawa atau 30% dari luas onderneming di seluruh Indonesia.

Sementara itu, pembagian pemilikan tanah menurut luas milik tanah keluarga di Jawa adalah:

Luas Kepemilikan Tanah	Persentase
< 1/3 ha	70%
>1/3 – 1 ha	25%
>1 – 2 ha	3%
>2 – 5 ha	1,5%
>5 ha	0,5%

Dan pada sekitar enam dasawarsa berikutnya, posisi ini tetap tidak berubah. Belanda menanamkan kekayaan nasionalnya di sektor perkebunan dan pertanian di Indonesia sebesar 25%, Inggris, Perancis dan Belgia 19%, Amerika Serikat 3%. Hasil dari menanamkan modalnya di Indonesia, 15% penghasilan Belanda dipasok dari Indonesia. Sementara itu, dampak dari ketimpangan struktur penguasaan tanah ini berakibat pada ketimpangan dalam kekayaan.

Potret Pembagian Kekayaan di Indonesia pada tahun 1936 bisa kita lihat seperti:

No.	Golongan Penduduk	% Penduduk	Bagian kekayaan Yang diterima
1	Rakyat Indonesia	98%	20%
2	Orang Eropa (terutama Belanda)	< 0,5%	60%
3	Orang asing lainnya	<2%	20%

Karena alokasi tanah untuk tanaman pangan sangat terbatas maka produksi bahan pangan tak mampu mencukupi kebutuhan pangan penduduk sehingga perintah kolonial Belanda mengimpor beras dari luar negeri dengan jumlah paling besar terjadi pada tahun 1939 sebanyak 720.000 ton[2].

III. Kemiskinan Pedesaan Periode Pasca Kolonial

1945- 1966:

Pemerintah mulai menggagas bagaimana mengurangi kemiskinan yang terjadi dengan memperbaiki struktur kepemilikan tanah agar rakyat memiliki akses terhadaap sumber agraria secara adil seperti yang tercermin dalam UUPA 1960. Inti dari UUPA 1960 adalah perubahan dan penataan struktur penguasaan agraria kearah yang lebih adil dan merata. Dalam UUPA juga diatur tentang tanah object *landreform* dan batas maksimal luas kepemilikan tanah untuk setiap keluarga. Selain itu, UU tentang pedesaan juga dirumuskan melalui UU 19/65 tentang Desa Swapraja. Dalam UU ini dijelaskan secara rinci tentang alokasi penggunaan tanah dan sumberdaya alam desa untuk; (1) tanah peguron, yaitu untuk membiayai guru di desa; (2) tanah titisoro; untuk biaya sosial atau sumbangan untuk fakir miskin; (3) tanah sengkeran; lahan untuk konservasi; (4) tanah pangon; ditujukan untuk pelayanan umum seperti tempat bermain anak-anak dan memelihara binatang; (5) tanah segahan; untuk advokasi seperti biaya lobby dsb; (6) tanah pecaton; honor pengurus desa yang terdiri dari eksekutif, legislatif dan yudikatif (majelis mahkamah desa).

Namun, upaya untuk menata struktur penguasaan agraria ini gagal di tengah jalan setelah pengambilalihan kekuasaan dari orla ke orba. Program Land reform hanya berhasil 9% dari total tanah

[2] Masalah Agraria, Mochammad Tauchid, 1951.

yang harus diredistribrusikan dan hanya 12% rumah tangga buruh tani dan petani gurem yang memperoleh tanah. Pencapaian ini masih sangat rendah bila dibandingkan dengan pelaksanaan land reform di Taiwan, Korea Selatan dan Jepang yang mencapai 80%-100%. Demikian juga dengan hak dan kewenangan desa, karena orba segera mengeluarkan pernyataan tentang tidak diberlakukannya semua UU tentang desa melalui UU 6/1969 sampai dikeluarkan UU 5/1979.

1967-1980: Kembalinya Investor Asing

Setelah orba mengambil alih kekuasaan terjadilah perubahan secara mendasar dalam kebijakan agraria dan kewenangan Desa antara lain melalui:

(1) *UU 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing*. Sejak saat itu investor asing mulai masuk ke Indonesia dan menguasai industri pertanian, perikanan, tambang dan industri ekstraktif lainnya. Bahkan saat ini UU tersebut sedang dalam proses revisi yang mengarah pada liberalisasi ekonomi. Ada beberapa hal mendasar yang perlu dikritisi dalam draft revisi ini antara lain adalah; (1) pemerintah tidak bisa melakukan rasionalisasi asset asing; (b) bila terjadi pengambilalihan asset asing, pemerintah harus membayar ganti rugi secara keseluruhan; (c) apabila pemerintah tidak bersedia membayar ganti rugi maka perusahaan asing dapat melakukan arbitrase internasional.

(2) *UU 5/1979 yang memberangus seluruh hak dan kewenangan Desa oleh pemerintah pusat*. Desa tidak memiliki kewenangan politik, sosial, ekonomi dan budaya. Seluruh tradisi dan perilaku demokrasi, solidaritas (gotong royong), penghargaan atas ikatan-ikatan umum sebagai aturan bersama hampir hilang kecuali prosedur pemilihan kepala desa dan perangkat desa lainnya yang masih dilakukan melalui pemilihan langsung dibeberapa tempat.

(3) *Diterapkannya industrialisasi pertanian melalui revolusi hijau.* Dalam jangka pendek system ini mampu mendongkrak produksi pangan (beras) nasional ke swasembada beras. Namun dalam jangka panjang sistem ini ternyata

menyisakan derita bagi petani dan alam pedesaan. Keahlian dan pengetahuan petani dalam budidaya pangan secara berkelanjutan telah direnggut secara paksa oleh industri pertanian; pengetahuan dan ketrampilan perempuan petani dalam memilih dan merawat bibit, menanam, memanen dan mengolah pangan tergantikan oleh bibit buatan pabrik dan teknologi pertanian lainnya yang tak bisa diakses perempuan. Belum lagi masalah pupuk dan pestisida (racun) yang terus meningkat kebutuhannya setiap musim tanam, mengakibatkan tanah menjadi keras, pencemaran air dan udara serta punahnya keanekaraman hayati. Seluruh input pertanian yang berasal dari luar ini juga telah menggiring petani pada jeratan hutang di warung saprotan dan KUD.

Tak ada jalan lain bagi masyarakat pedesaan (perempuan petani) yang tergusur dari pertanian kemudian mencari nafkah ke kota dan keluar negeri. Sejak periode ini, migrasi tenaga kerja keluar negeri dalam jumlah besar mulai terjadi, terutama tenaga kerja perempuan.

1980-1994: Penetrasi Lembaga Keuangan Multilateral dalam Perumusan Kebijakan

Sejak periode ini, intervensi pihak asing terutama lembaga-lembaga multilateral seperti ADB, Bank Dunia dan IMF tampak nyata terlihat. Orba mulai mengembangkan idiologi hutang kepada bank-bank tersebut untuk membiayai pembangunan dalam mengejar pertumbuhan ekonomi. Melalui program penyesuaian struktural/ SAPs (Structural Adjusment Programs) pada tahun 1984 sebagai syarat berhutang kepada lembaga keuangan multilateral tersebut, Indonesia harus menyepakati tiga prinsip dasar, yaitu: deregulasi, liberalisasi dan privatisasi dengan 5 pilar utamanya yang terdiri dari:

- Mengurangi biaya pemerintah secara radikal untuk mengontrol inflasi dan mengurangi kebutuhan modal dari luar negeri dan menaikkan harga *public utilities*. Dalam praktiknya ini diterjemahkan dengan pemotongan anggaran kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan;

- Membuka pasar impor seluas-luasnya dan menghilangkan hambatan investasi asing, mendorong industri lokal dan industri yang lebih efisien dengan memacunya untuk berkompetisi dengan pihak asing;
- Memprivatisasi perusahaan Negara dan meregulasi aturan-aturan yang ada agar sumberdaya produktif bisa digunakan secara efisien berdasarkan mekanisme pasar;
- Devaluasi mata uang agar ekspor lebih kompetitif;
- Memotong upah untuk melancarkan mobilitas modal lokal dan asing.

Melalui SAP ini terjadi reduksi bahkan eliminasi peran pemerintah dalam kebijakan ekonomi sehingga memungkinkan pihak pengusaha/*Multi Nasional Companies* untuk menentukan dan mengontrol kebijakan melalui pasar. Kebijakan ekonomi yang ada harus diregulasi karena tidak sesuai lagi dengan pasar bebas (baca: keuntungan pengusaha). Oleh karena itu, serangkaian kebijakan negara telah ditinjau kembali dan digantikan dengan kebijakan baru yang menguntungkan MNCs dan rawan KKN. Mulai dari UU Perbankan, UU Penanaman Modal Asing, UU Privatisasi BUMN, UU Ketenagalistrikan, UU Pendidikan dll.

Selain kebijakan yang berorientasi pasar, SAP juga mensyaratkan bahwa negara penghutang harus menggunakan teknologi, bahan baku dan sumberdaya manusia yang ditetapkan oleh pemberi hutang *(out sourcing).* Sehingga tenaga kerja dalam negeri tidak mampu bersaing dengan tenaga trampil dari negara maju. Untuk upah pun juga dibedakan di mana upah bagi tenaga kerja dari negara maju jauh lebih besar dibandingkan dengan upah buruh dari Indonesia. Bagi tenaga kerja Indonesia yang tak mampu bersaing maka harus merelakan dirinya di PHK.

Demikian juga dengan bahan baku industri yang sebagian besar harus diimpor, bukan berdasarkan hasil bahan mentah yang kita produksi sendiri sehingga bisa menggiatkan ekonomi lokal dan nasional. Tapi yang dibangun adalah industrialisasi yang sangat tergantung pada impor (*import dependent industrialization*) sehingga menguras devisa. Dan strategi pertumbuhan ini, disadari atau tidak

disadari, adalah merupakan rekayasa pihak asing untuk kepentingan pihak asing dalam rangka strategi globalisasi sistem kapitalisme internasional untuk tujuan *global accumulation*[3].

SAP juga berakibat pada lajunya hutang Indonesia yang semakin tak terkendali. Pada tahun 2003, beban hutang luar negeri kita telah mencapai US $ 134.852 juta yang terbagi menjadi US $ 80.855 juta sebagai hutang pemerintah dan US $ 53.997 juta sebagai hutang swasta. Sehingga beban hutang Indonesia semakin menumpuk, berasal dari hutang biaya proyek yang sesungguhnya tidak dibutuhkan masyarakat bahkan hanya sebagai ajang korupsi (*odious debt*). Ditambah hutang 16 bank swasta pada tahun 1997 yang tidak mampu membayar kepada IMF dan terancam ditutup sehingga IMF mendesak pemerintah Indonesia untuk menanggung hutangnya. Hutang luar negeri yang diperoleh jauh lebih kecil dari kewajiban membayar cicilan hutang ke IMF dan Bank Dunia. Karena beratnya beban untuk mencicil hutang sementara devisa makin menipis maka pemerintah harus memotong subsidi pendidikan, kesehatan, BBM, pertanian, air dsb. Bahkan harga BBM yang telah mencekik leher pun kabarnya masih akan dinaikkan lagi tahun 2006 yang akan datang.

1995-2005: Periode Liberalisasi Ekonomi Melalui WTO

Sementara kesepakatan dengan lembaga keuangan multilateral tentang perombakan struktural masih berlangsung, pada tahun 1995 Indonesia meratifikasi WTO-*World Trade Organization* (Organisasi Perdagangan Dunia) yang merupakan metamorfosa dari GATT *(General Agreement on Tariffs and Trade)* yang yang dibentuk pada tahun 1948. Namun bedanya, WTO tidak hanya mengatur perdagangan barang tapi juga jasa dan pengetahuan yang sangat terkait dengan kehidupan petani kecil, nelayan tradisonal dan pedesaan. Oleh karena perombakan infrastruktur kebijakan telah dibangun melalui SAP maka perjalanan perdagangan bebas tak

---

[3] Pemikiran Pembangunan dan Kebijaksanaan Ekonomi, Sritua Arief, Lembaga Riset Pembangunan Jakarta, 1993

banyak menemui hambatan. Kesepakatan-kesepakatan dalam WTO dengan mudahnya diimplementasikan oleh pemerintah antara lain:

(1) Perjanjian pertanian (AoA) yang di dalamnya terdapat tiga pilar utama yaitu:

- Membuka akses pasar seluas-luasnya, dengan jalan mengurangi tarif dan hambatan impor pangan sebesar 24% selama 10 tahun, di mulai sejak 1995 dan menghapuskan kuota impor. Sehingga pangan impor bisa masuk secara bebas dengan harga murah dan jumlah tak terbatas;
- Mengurangi dukungan domestik (subsidi) untuk pertanian bagi negara berkembang. Sementara untuk negara maju tetap diperbolehkan memberi subsidi bagi petaninya. Dengan berkurangnya subsidi maka biaya produksi pertanian di tingkat nasional tinggi sehingga hanya perusahaan agrobisnis yang mampu memproduksi pangan;
- Mengurangi subsidi untuk ekspor pertanian. Sehingga negara berkembang tidak mampu menjual produk pertanian ke negara maju.

Maka yang terjadi adalah semakin membanjirnya pangan impor di pasar. Dalam jangka pendek telah merubah status Indonesia yang pada tahun 1986 mencapai swasembada pangan (beras), kini menjadi negara pengimpor beras terbesar di dunia. Pada tahun 1998 pemerintah mengimpor beras sebanyak 5.765.000 ton, dan 4.183.000 ton pada tahun 1999, sedangkan pada tahun 2000 menurut FAO mengimport 3.000.000 ton. Sementara berdasarkan laporan dari Sekretariat WTO, Indonesia menjadi pengimpor beras terbesar di dunia dengan jumlah 4,8 juta ton dengan rata-rata impor per tahunnya sebesar 3,2 juta ton. Ini artinya, 10% beras yang beredar di pasaran dunia di konsumsi oleh Indonesia. Sementara impor gandum, kedelai, jagung, daging, telur dan pangan olahan terus meningkat dari tahun ke tahun. Impor bahan pangan gandum mencapai 3,5 juta ton, jagung 1,2 juta ton, gula pasir 1,7 juta ton, beras 2 juta ton yang menguras devisa sebesar Rp.16,62 trilyun. Belum lagi import buah-buahan sebesar Rp. 900 milyar (Kompas, 16 Oktober 2001).

Pola konsumsi kita telah bergeser pada pangan dari luar/ impor. Sementara itu, petani kecil kita di pedesaan mengalami kehancuran karena harus bersaing dengan pangan impor dengan harga murah. Hanya perusahaan agrobisnis-lah yang mampu bersaing karena memiliki modal besar (dan lahan luas) untuk mendapatkan hasil lebih banyak. Bagi petani lahan sempit, mereka kemudian menjual tanahnya kepada perusahaan agrobisnis karena usahanya tak menguntungkan lagi. Tak pelak lagi, penguasaan lahan oleh petani selama sepuluh tahun menunujukkan terjadinya peningkatan jumlah rumah tangga (RT) petani yang menguasai lahan kurang dari 0,2 ha dari 10,8 juta (52,1%) RT pada tahun 1993 menjadi 13,7 juta (56,2 %) RT pada tahun 2003[4]. Selain itu, alih fungsi lahan pertanian, kerusakan infrastruktur pertanian seperti jalan dan irigasi terus terjadi. Kebijakan permodalan pun tidak menyentuh lapisan petani yang paling rendah karena melalui sistem perbankan dalam bentuk kredit di mana biasanya petani tidak memiliki agunan.

Tak hanya itu, untuk memuluskan liberalisasi sektor pertanian, maka BULOG yang sebelumnya memiliki fungsi penyangga harga pangan dan monopoli impor juga harus diprivatisasi agar tidak diskriminatif dan menghambat jalannya perdagangan bebas. Pemerintah Indonesia segera mengeluarkan PP no 7/2003 yang mengubah fungsi BULOG menjadi perusahaan umum (Perum) dengan menjalankan fungsi sebagai layaknya bisnis murni mencari untung. Keputusan ini sangat mengagetkan karena diambil pada saat harga pangan domestik mengalami keterpurukan akibat serbuan pangan impor. Pemerintah telah benar-benar melepaskan petani pangan Indonesia yang merupakan mayoritas penduduk dan sebagian besar tinggal di pedesaan.

Dari proses marjinalisasi pedesaan yang terus berlangsung, migrasi penduduk pedesaan ke kota dan ke luar negeri semakin besar. Jumlah tenaga kerja Indonesia di luar negeri semakin bertambah dari tahun ke tahun di mana sebagian besarnya adalah perempuan. Data Kementrian Pemberdayaan Perempuan menyebutkan jumlah tenaga kerja perempuan di luar negeri sejak tahun 2001-2004 adalah 1.047.130 atau 77% dari total tenaga kerja Indonesia di luar negeri (1.357.703).

---

[4] Sensus Pertanian, BPS, 2003

(2) Perjanjian Tentang Perdagangan Jasa *(GATS-General Agreement on Trade in Services)*

Perjanjian ini menyangkut tentang perdagangan jasa, di mana air adalah salah satu hal yang harus diperdagangkan secara bebas. Air bukan lagi sebagai hak setiap warga negara untuk mendapatkannya secara cukup dan sehat, tapi air sebagai komoditas dagang yang harganya ditentukan berdasarkan system *Full cost Recovery* untuk menjamin bahwa harga diputuskan berdasarkan hitungan ekonomi belaka dengan menghapus semua subsidi dan memperhitungkan biaya pembangunan infrastruktur air, transportasi, perawatan dan operasionalisasi. Sementara realitas menunjukkan bahwa kesulitan memperoleh air bersih dan aman umumnya dihadapi oleh sekitar 44,8% penduduk terutama rumah tangga yang tinggal di daerah yang sulit air (Susenas, 2004).

Atas dorongan dari Bank Dunia, pemerintah telah mengeluarkan UU 7/2004 tentang Air sebagai payung legal atas wewenang swasta untuk ikut mengelola perdagangan air di Indonesia. Kini, perda air telah muncul di beberapa daerah yang memberi peluang kepada investor asing untuk menanamkan modalnya. Tak pelak lagi, sumber daya air yang ada di berbagai daerah akan menjadi sumber pendapatan industri air asing. Di Klaten saja misalnya, industri air mendapatkan keuntungan sebesar Rp.1,3 milyar dengan membayar pajak hanya Rp.1 juta. Padahal bencana kekeringan sudah seringkali terjadi karena produksi air diserap secara besar-besaran oleh industri air. Sekali lagi, ini membuktikan bahwa desa hanya dijadikan sapi perah bagi perusahaan asing untuk menangguk keuntungan tanpa memperhitungkan biaya sosial yang harus ditanggung oleh pedesaan.

Dalam pelaksanaan strategi global ini, surplus ekonomi akan mengalir keluar secara terus menerus dari negara berkembang yang tidak jitu pembangunan ekonominya dan nilai tambah domestic yang tinggal didalam negara-negara ini akan semakin mengecil (Sritua Arief, 1993:105).

Dari berbagai kebijakan yang ada, nampak bahwa bangunan kebijakan nasional mengalami hambatan struktural yang sangat serius. Undang-undang dan kebijakan lainnya yang seharusnya dibuat untuk melindungi kepentingan warga negara telah berbelok arah menjadi

kepentingan pemilik modal (MNCs). Arah dan kebijakan nasional lebih banyak ditentukan oleh kepentingan timbal balik antara kepentingan rezim perdagangan global dengan kepentingan jangka pendek individu atau penguasa, dengan menjadikan kehidupan petani dan nelayan serta kehidupan pedesaan sebagai tumbalnya.

Seluruh kebijakan cenderung untuk mengeksploitasi desa dengan seluruh potensi yang dimilikinya; politik, warganya, sumberdaya alamnya dan harmoni antara manusia dan alam desa. Pemerintah Indonesia lebih patuh pada kesepakatan multilateral seperti dengan ADB, Bank Dunia, IMF dan WTO dan perjanjian dagang bilateral serta regional lainnya dibandingkan memberikan perlindungan bagi upaya peningkatan kesejahteraaan rakyatnya. Bukan hanya menunjuk simbiosis antara politik dan bisnis, juga datangnya *organized crime.* Masalah *organized crime* yang membayang-banyangi negara saat ini berkaitan dengan kampanye 'emoh negara' yang kini dipropagandakan oleh ekonomi neo-liberal. Negara harus dipinggirkan untuk memberi peluang seluas-luasnya kepada bisnis. Tetapi begitu segala sesuatu telah diprivatisasikan, hilanglah peran negara sebagai pemegang monopoli kekerasan, begitu pula sebagai penjamin ketentraman.[5]

IV. Strategi Mengurangi Kemiskinan di Pedesaan

Eksploitasi dan pemiskinan pedesaan masih akan terus berlangsung bahkan semakin dalam bila negara sangat tergantung pada pihak asing. Strategi untuk mengurangi kemiskinan di pedesaan menjadi makin rumit dengan makin banyaknya pihak yang terlibat dalam proses pemiskinan. Diperlukan idiologi dan paradigma baru yang bertumpu pada kebijakan pembangunan yang berbasis hak (pemerataan dan keadilan); dan tidak membedakan jenis kelamin, agama dsb. Paling tidak, ada empat hal yang harus dilakukan:

(1) Merombak struktur penguasaan dan pemilikan agraria yang timpang menjadi lebih adil dengan menjamin hak perempuan untuk memiliki akses yang sama terhadap sumber agraria;

---

[5] Negara, Bisnis dan " Organized Crime", I.Wibowo, Kompas, 25 Februari 2005

(2) Memproteksi sumber-sumber agraria dari liberalisasi;

(3) Kebijakan tersebut tidak akan terjadi selama negara berpihak pada pemodal besar dan tunduk pada pasar bebas;

(4) Rakyat harus mengorganisir diri (perempuan, laki-laki) dan memperkuat gerakan baik di bidang sosial, ekonomi, politik dan budaya untuk mengontrol kebijakan negara agar berpihak pada kepentingan rakyat.

8

Sistem Pendidikan: Sebuah Contoh Orgies Kekerasan

Oleh: *Francis Wahono*[*]

Tentang kekerasan juncta militer di negara-negara Amerika Latin tahun 1960-1980, Uskup Agung Recife, Dom Helder Camara, pernah menjulukinya sebagai spiral kekerasan. Mempergunakan istilah yang serupa, tentang sistem pendidikan di Indonesia 3.5 decade terakhir, penulis cenderung menamainya sebagai sebuah contoh orgies kekerasan. Dalam *Longman Modern English Dictionary* yang disunting oleh Owen Watson (1968), 'orgies' diartikan sebagai: *secret ceremonial rites in honour of any certain gods* (ritus upacara rahasia untuk menghormati tuhan-tuhan tertentu). Sistem pendidikan yang kami maksud adalah praktek kependidikan di sekolah maupun di tengah masyarakat, terumata kependidikan kepemimpinan bangsa. 'Kekerasan' kami definisikan sebagai semua bentuk perampasan hak-hak asasi manusia, hak sipil, hak ekonomi, sosial dan budaya. Mengapa praktek kependidikan Indonesia selama ini dapat dikatakan sebagai orgies kekerasan. Beberapa cirinya adalah banyak kebijakan kependidikan bersifat misterius, dalam arti mengandung

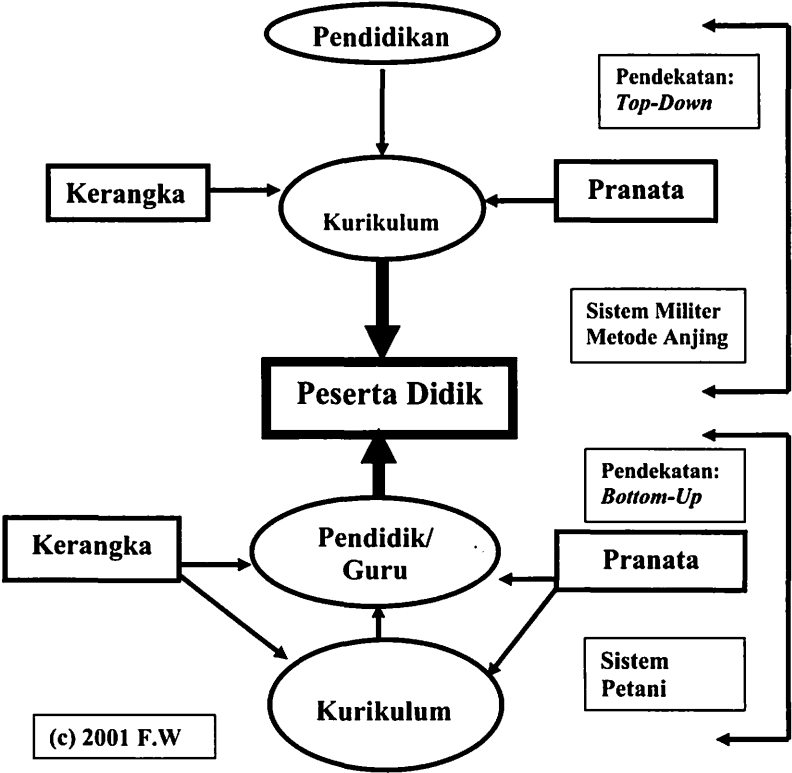
---

[*] Francis X. Wahono, Ph. D, seorang ekonom peminat ilmu sosial-budaya, Ketua Pengurus Yayasan Cindelaras Paritrana, Yogyakarta. Juga, Ketua Pembina Yayasan Bina Desa Sadajiwa, Jakarta, dan Anggota Pengurus KEHATI, Jakarta.

agenda-agenda tersembunyi yang pada dasarnya merupakan pemaksaan untuk mengakui 'tuhan-tuhan' tertentu. Tuhan-tuhan tertentu itu adalah demi-keamanan, demi keseragaman, demi kekuasaan, tetapi ujung paling akhir adalah tuhan mamon, tuhan harta benda, tuhan uang, tuhan keuntungan, tuhan materi. Ya, dalam mayoritas agama: tuhan berhala. Misterius menggaris bawahi maksud yang tersembunyi. Ciri lain, inisitator selain bersembunyi di balik sistem dengan aturannya, juga tidak berani tampil sendiri, selalu ramai-ramai bak upacara. Ciri lain lagi adalah *'one way traffic yang top-down'*, ini juga ciri khas dari indoktrinasi. Ciri terakhir banyak melanggar hak-hak azasi, baik dari murid atau bawahan maupun dari orangtua atau adat masyarakat, dari birokrasi dan pengusaha tidak beretika (termasuk pengusaha dengan berpreman). Untuk melihat lebih jernih, di sini, hanya akan kami berikan contoh dua kawasan pendididikan: pendidikan sekolah dan recruitment-birokrasi (salah satu bentuk kependidikan bangsa untuk kepemimpinan bangsa). Pendekatan keilmuhan paper ini adalah pendekatan ekonomi-sosial. Ekonomi yang mempertimbangkan segi-segi pertimbangan psikologi-teologis dan sosial-budaya.

Pendidikan Sekolah

Pada pendidikan sekolah contoh praktek orgies kekerasan yang paling menonjol adalah sistem kurikulum. Ramai-ramai dan secara misterius praktek pendidikan sekolah adalah mengerjain para murid untuk tuhan-tuhan 'pembangunanisme', 'kultus individu pemimpin negara' (sejarah dipalsukan), 'keamanan versi manajemen pemeraman SARA', dan 'kulturalisasi Jawa' (budaya petunjuk dan istilah-istilah gebug, tumbal, sampai jer basuki mowo beo). Guru adalah aparat pelaksana kurikulum yang dibebani tugas membaut laporan satuan pelajaran. Orang tua murid dan masyarakat luas yang kritis tidak boleh bertanya. Penjejalan kurikulum sampai murid tak ada ruang berkreasi dan punggung bongkok (J. Drost, juga JB. Mangunwijaya). Semuanya diseragamkan dengan alasan agar kesenjangan kaya miskin tidak dinampakkan (Darmaningtyas). Daripada memberikan budget pendidikan 20-25 persen dari anggaran negara lebih memilih GNOTA dan sebangsanya: upacara

belas kasih lebih dikedepankan daripada perencanaan strategis realistis. Sebagai kepanjangan dan akibat dari itu semua adalah mental membebek para eks murid, takut bertanya dan beradu argumen, matinya kreativitas termasuk sikap kritis terhadap keadaan dan diri sendiri. Lagi, penyelenggara pendidikan mudah berkorupsi, misal penggunaan uang BOS (Bantuan Operasional Sekolah) secara ramai-ramai. Kalau ada orang tua berani melapor tentang penyelewengan Kepala Sekolah dan guru, maka murid yang akan dikerjain oleh mereka. Semuanya tanpa merasa bersalah, karena demi sebuah ritus, karena ber-orgies ria. Sebagaimana jaman Yunani Kuno, orang berbuat tanpa merasa bersalah secara etika dan moral, karena ritus. Juga, di Indonesia, kalau ritus agama dari pelajaran agama sampai ziarah ke Roma maupun naik Haji sudah dijalankan, korupsi (kekerasan ekonomi) dan penyesatan murid (kekerasan pedagogis) dianggap biasa-biasa saja.

Recruitment-Birokrasi

Pada kependidikan bangsa yang tercermin dalam recruitment-birokrasi yang terjadi sama saja. Lihat saja, bagaimana PNS, terlepas dari gaji rendah (yang pada dirinya kekerasan ekonomi sosial), sampai anggota DPR dengan enaknya ramai-ramai mangkir kerja. Proses seleksipun demikian, ramai-ramai dan secara misterius kendati ada ujian seleksi. Yang diterima yang berani membayar Rp 50 juta untuk PNS seperti di Kabupaten Klaten. Atau Rp 50 juta untuk promosi jabatan seperti di Kaputen Grobogan. Dengan itu terjadi peminggiran terhadap calon-calon yang bagus. Itu di proses recruitment, bagaimana diproses pelayanan. Tidak terkecuali di tingkat tinggi, pengadilan dan kejaksaan. Tidak mustahil, seorang pegawai kejaksaan tinggi bagian perencara yang jujur harus ambil cuti seminggu sebelum lebaran untuk menghindarkan diri dikompas oleh oknum DPR. DPR menjadi calo pelayanan. Tidak heran, bila pegawai yang jujur memilih untuk tidak meminta kenaikan anggaran departemennya, sebab bila naik toh harus menservis 25 % dari budget untuk si anggota DPR. Kalau ada yang berani lapor, orang-orang jujur di Departemen akan dikerjain.

Kurikulum-Sekolah dan Recruitment-Birokrasi

Kalau pada sistem sekolah kekerasan terutama berjalan lewat mekanisme kurikulum dan kini lewat BOS, pada sistem birokrasi lewat proses recruitment-birokrasi. Bagaimana kurikulum dan recruitment-birokrasi dijadikan alat kekerasan? Marilah kita lihat diagram berikut:

Diagram 1
Pendidikan di Indonesia: Kini & Mendatang

Dari uraian berkaitan dengan diagram 1, kita akan lebih mudah memahami bagaimana bangunan pendidikan selama ini justru cenderung ikut memperlancar praktek kekerasan bukan malah mengurangi atau meredamnya. Diagram yang tersaji di sini selain menunjuk pada unsur-unsur pokok bangunan pendidikan, juga dalam tata letaknya memetakan simbol. Unsur-unsur pokok bangunan pendidikan, selain pelaku utama yakni pendidik (terutama guru) dan peserta didik (terutama murid), juga kerangka, pranata dan kurikulum pendidikan. Pendidik dapat terdiri dari dosen, guru, pemimpin, orang tua, massa media, orang dewasa dan masyarakat pada umumnya. Peserta didik dapat mencakup anak-anak, remaja, pemuda/i, rakyat jelata, dan berbagai lapisan dan golongan dalam masyarakat. Kerangka pendidikan adalah visi, missi, filsafat, dan berbagai teori-teori dasar pendidikan serta acuan undang-undang dan peraturannya. Pranata pendidikan adalah sarana-sarana pendidikan, gedung, lapangan, tempat pertemuan, konteks masyarakat, alat-alat peraga, buku-buku, jurnal, berbagai produk media massa, laboratorium sampai kepada sumber-sumber budget pendanaannya. Kurikulum pendidikan adalah berbagai isi, baik itu nilai terumus dan tertindak serta ilmu pengetahuan, yang dikelola dan disampaikan secara sistematik. Kelima unsur pokok tadi diikat oleh tinjauan ekonomi-sosial sebagai pendekatan, sistem dan metode.

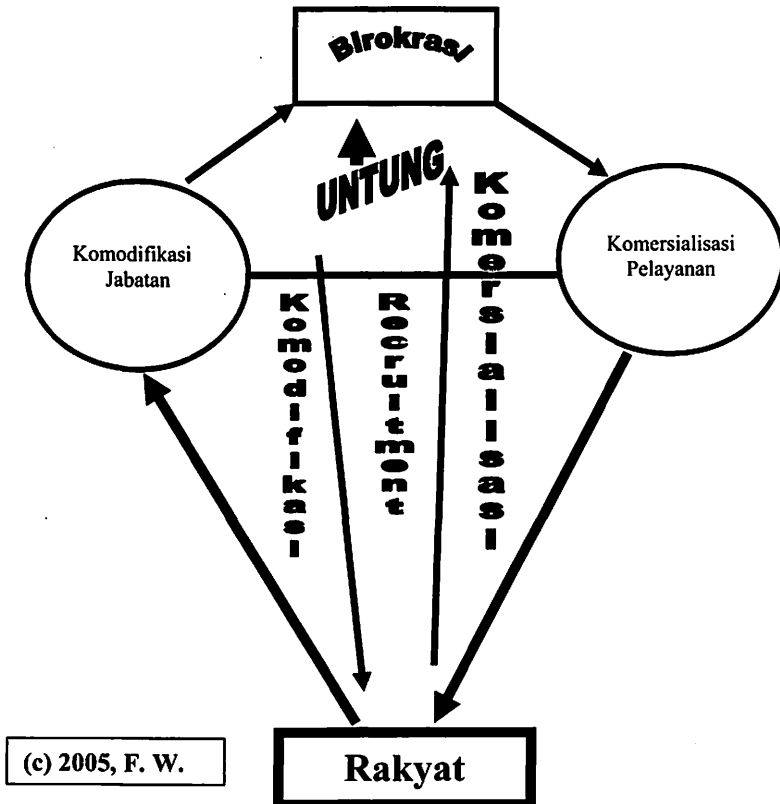



Diagram 1 di atas mempunyai dua bagian yang dipertemukan oleh satu titik bidang yakni "peserta didik". Bagian pertama adalah bagian atas dari diagram, yang melukiskan keadaan bangunan pendidikan masa kini. Bagian kedua adalah bagian bawah dari diagram, yang menggambarkan keadaan bangunan pendidikan masa mendatang. Secara simbolik pada bagian atas diagram ini kita melihat bagaimana peserta didik terinjak paling bawah. Peserta didik menjadi objek langsung dari kurikulum, yang didukung oleh kerangka dan pranata pendidikan. Sementara itu pendidik dalam berhubungan dengan peserta didik, enggan melakukannya secara langsung tetapi sembunyi di balik kurikulum. Artinya selama ini situasi dan kondisi, mengalaman dan daya kembang serta serap peserta didik, sangat tipis menjadi masukan dan ikut merubah kerangka, kurikulum dan pranata pendidikan. Apalagi semuanya

itu mempengaruhi dan merubah pendidik dalam cara ia memberdayakan dan mengembangkan peserta didiknya. Dari tinjauan ekonomi-sosial, pendekatan pendidikan seperti ini dapat kita namakan pendekatan *top-down,* dari atas ke bawah, mendikte. Pendekatan seperti ini berasumsi bahwa pendidik adalah pusat kebenaran dan pengetahuan, lebih bermoral dan pandai, maka tidak dapat dibantah. Sistem pendidikan yang amat cocok dengan pendekatan semacam ini adalah sistem militer, disiplin seragam, ketat ideologi, disiplin perintah tanpa boleh bertanya banyak. Sebagai konsekuensinya, metode pendidikan yang dipakai adalah metode anjing. Sebagaimana tuan dan anjingnya, anjing dididik oleh tuannya dengan sistem *reward* dan *punishment,* agar si anjing menjadi setia dan tunduk pada tuannya.

Pendekatan *top-down,* sistem militer dan metode anjing yang selama ini cenderung kita pakai dalam pendidikan telah menjadikan lembaga kependidikan lebih mudah dipakai sebagai menghantar kekerasan. Maka kita pada masa-masa mendatang harus merubah pendekatan, sistem dan metodenya. Bagaimana? Kita tengok bagian bawah atau kedua dari Diagram. Gerakan pembaharuan pendidikan hendaknya berpusat pada Pendidik atau Guru. Kualitas dan kesejahteraan guru, image dan kecerdasan otak, emotional dan spiritual guru. Mereka harus mampu menjadi pengkader bangsa. Dengan ini sistem pendidikan mengatur saja semangat dan garis besarnya, sebagaimana UU sistem pendidikan tahun 1950-an, jaman Menteri Pendidikan Mr. Prijono. Bukan seperti sekarang dari perangkat UU sistem pendidikan sampai peraturan dan petunjuk pelaksanaan begitu rinci dan detail sehingga ruang gerak kreativitas guru menjadi sempit, akhirnya ruang tumbuh murid hampir tidak ada. Semua dimesinkan. Para arsitek pendidikan memang pintar-pintar, tetapi kepintarannya salah digunakan, yakni untuk me-mintarin orang lain (artinya membodohkan orang lain) bukan untuk membuat ruang gerak dan tumbuh orang lain biar menjadi pintar. Berilah kailnya (kepandaian menjadi pengkader bangsa), jangan beri ikannya (kurikulum). Memang konsekuensinya yang "kail" susah diproyekan, sedang yang "ikan" mudah diproyekan (sampai pada buku pegangannya). Akhirnya pekerjaan birokrasi bukan melayani rakyat,

tentu juga pembayar pajak darimana birokrasi digaji, tetapi membuat proyek, membisniskan pelayanan, termasuk birokrasi pendidikan. Selanjutnya akan kita lihat dalam Diagram 2 bagaimana recruitment-birokrasi menjadi alat kekerasan ekonomi-politik (eksploitasi rakyat).

Diagram 2

Recruitment-birokrasi sebagai eksploitasi Rakyat

Sebagai bentuk lain dari recruitment birokrasi sebagai cerminan kependidikan bangsa, kita lihat juga dalam sistem pelayanan rumah sakit negeri. Sebagaimana kita saksikan di

Indonesia, cara kerja birokrasi kesehatan publik. Keadaan sakit, kematian dan ketidakberdayaan, seyogyanya tidak menjadi objek bisnis. Namun kepentingan bisnis, status sosial dan dorongan dunia kesehatan untuk mengejar pengadaan fasilitas, kadang tidak jarang telah menciptakan persekutuan antara pabrik obat dengan rumah sakit di satu pihak, dan pabrik obat dengan para dokter. Dalam hal ini sebagian masyarakat menjadi korban, rasa sosial dan hormat kepada manusia menjadi begitu tipis. Kekerasan sosial pada akhirnya menjadi pula kekerasan pendidikan, ketika para calon tenaga medis dan paramedis serta manajer rumah sakit dididik dalam alam dan rancang bangun industri kesehatan yang mekomodifikasikan jabatan yang miskin rasa sosial seperti itu. Kekerasan politik adalah makanan sehari-hari pada masa transisi ini. Bahkan pernyataan-pernyataan politik para elite yang tidak bijaksana dapat menimbulkan kekerasan phisik pada lapisan bawah. Kita tahu dari sejarah bangsa ini, berapa besar kerugian jiwa seakan harga manusia, satu jiwapun cukup, tidak ada. Berbagai peristiwa berdarah, di luar perang kemerdekaan, kita menyaksikan yang terbesar yakni pembunuhan jutaan manusia pada peristiwa Gestok/Gestapu/G30S. Berbagai konflik masa berdarah, dari Tanjung Priok, Penembakan Misterius, sampai Peristiwa Trisakti dan Semanggi. Semuanya itu tidak luput dari keputusan politik dan rekayasa politik para elite, yang ujung-unjungnya duit (uud). Juga penyerbuan diam-diam ke Timor Timur dan berbagai tekanan senjata di Aceh. Pembentukan militia dan sembarang perninjakan serta premanisme tidak terkecualikan, dari perbuatan politik praktis para elite. Dari kacamata pendidikan, semuanya berdampak luas bagi pendidikan bangsa, terlebih generasi muda dan anak-anaknya. Mudahnya, sadar atau tidak, tanpa tingkat kekritisan dan daya penyangkalan diri yang tangguh, kita sebagai bangsa dididik untuk terpengaruh *setting* permainan rekayasa kekerasan. Kekerasan budaya amat lekat dengan pendidikan. Sebagai misal, budaya minta petunjuk pada jaman Orde Baru, membuat orang takut untuk mandiri dan bertanggungjawab atas tindakannya. Budaya seragam sekolah membuat orang menutupi kenyataan bahwa manusia berbeda, dan oleh karena itu kendati di hadapan hukum diperlakukan sama dalam berbagai prakondisi boleh jadi ada alasan

kuat untuk diaffirmasi. Demikian pula budaya menghafalkan P4 merupakan pendidikan yang menyesatkan tanpa boleh berkreasi dan mengkritisi terhadapnya serta tanpa ditopang praktek nyata yang sesuai dengannya. Akhirnya kekerasan agama merupakan kekerasan pendidikan bangsa. Kerapkali agama dipolitikan, dijadikan alat untuk mengantarkan dan melegitimasikan sebuah agenda busuk yang tersebunyi. Berbagai kerusuhan bernuansa ethnis dan keagamaan tidak dapat disangkal mengajarkan tindak adu domba dan adu kuasa yang menggusur hak hidup kelompok lain.

Akhirnya yang perlu kita jelaskan lebih jauh, bagaimana bangunan pendidikan, baik sekolah maupun yang tercermin dalam recruitment birokrasi, sampai hari telah cenderung ikut menjadi pengantar kalau bukan malah menjadi sebab kekerasan. Dalam kajian ini kita harus membedakan antara tinjauan ekonomi-sosial yang kita pakai dan tinjuan teknologi-manajerial yang pada umumnya dipakai orang sampai kini. Kita perlu menjelaskan bagaimana telah terjadi orgies kekerasan lewat pendidikan sekolah dan kependidikan bangsa sebagaimana tercermin dalam recruitment birokrasi. Biangkerok-nya apa?

Biang Kerok

Mengapa pratek orgies kekerasan berlangsung? Bukan karena Orde Baru sekedar mempraktekkan sistem militerisme jaman penjajahan Jepang sebagaimana disinyalemen JB Mangunwijaya. Bukan karena sekedar mentalitas bangsa terjajah sebagaimana disinyalemen para akademisi sejarah Amerika Serikat. Tetapi dan terutama karena, dari perkembangan sejarah yang panjang bangsa ini, tidak pernah berkembangnya sistem kontrol sosial di tengah masyarakat. Pernah suatu kurun massa, yakni dari tahun 1920 sampai tahun 1950 yang berkolmunasi pada peristiwa Sumpah Pemuda, 28 October 1928. Galibnya, bangsa ini kurang merayakan peristiwa monumental itu. Sejalan dengan type orgies, yang dirayakan bangsa ini justru peristiwa-peristiwa "penyembahan tuhan-tuhan", seperti hari kesaktian pancasila, sama halnya hari kelahiran pancasila. Sumpah Pemuda adalah bentuk gerakan sosial pemuda yang menjadi tolok ukur kehidupan berbangsa. Absennya dan tidak tumbuhnya tradisi

gerakan sosial di Indonesia membuat lembaga-lembaga kekuasaan (termasuk kekuasaan material) berjalan tanpa kontrol, tanpa kendali.

Kalau Perang Jawa (Diponegoro), 1825-1830, kita jadikan titik tolak, maka gerakan Diponegoro mempunyai ciri-ciri gerakan sosial. Kesadaran akan hak, semula atas tanah, kemudian juga atas harga diri, dimana berbagai pajak (sebagaimana kurikulum sekolah) dapat dipandang sebagai alat penindasan. Bahkan dalam perang Diponegoro, tokoh-tokoh perempuan sebagai pemimpin pasukan handal tampil ke depan medan laga. Gerakan sosial terakhir pada abad-19. Kendati gerakan sosial itu dikalahkan dengan tipu muslihat namun secara moral etika merupakan kemenangan. Kelicikan pemerintah dan pengusaha Belanda kemudian semakin disistematisasikan dalam cultuurstelsel dengan arsitek van den Bosch dari tahun 1830-1870. Kekerasan politik, phisik dan ekonomi sosial dilegitimasikan ke dalam sistem eksploitasi ekonomi ekspor komoditi seperti gula, indigo, dlsb. Sebetulnya kekerasan politik dan ekonomi sosial dengan berakhirnya kultuurstelsel tidak ikut berakhir, justru diestafetkan ke penguasa-usaha, atau korporasi perkebunan dan pertambangan Belanda jaman itu. Sebagaimana sekarang dengan usaha-usaha memanipulasi kemudian mengembosi UUPA 1960, pada jaman itu UU Pokok Agraria tahun 1870 pun didesain untuk memberikan kepastian hukum kepada pengusa-usaha jaman itu. Bahwa akhirnya era liberalisme bisnis permulaan abad-20, dari penyelidikan standard hidup yang dimandatkan oleh Ratu Wilhelmina (1880-1962), telah mengakibatkan kemiskinan absolut pada bangsa terjajah, itu melahirkan politik etis Belanda, tetapi tetap tidak menghapus kekerasan ekonomi sosial. Pada periode itu tumbuhlah benih gerakan sosial, antara lain mulai dengan pendirian Boedi Oetomo (1920) yang diikuti oleh pendirian partai-partai, dan berbagai macam perkumpulan pemuda berlatar etnis, yang berkulminasi pada Sumpah Pemuda 28 Oktober 1928. Berlanjutlah gerakan sosial itu dengan agenda tunggal kemerdekaan politik ekonomi sosial dan budaya bangsa Indonesia.

Keberanian proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 juga berkat 'kegilaan' kalau bukan ketidak sabaran kaum muda, Sayuti Melik (suami SK Trimurti) dkk memaksa Soekarno dan Hatta

mengproklamasikannya. Seterusnya diikuti selain dengan gerakan senjata dua clash termasuk pertempuran Surabaya dengan Bung Tomonya (yang salah satu aktivis perempuannya adalah Ibu Oetaryo, kini tokoh LSM handal Indonesia dengan Sayap Ibu dll.), juga berbagai deplomasi termasuk Konferensi Meja Bundar. Sampai titik-waktu itu gerakan sosial untuk kemerdekaan bangsa masih menampakkan geregetnya. Setelah itu pada tahun 1950s yang terjadi adalah perebutan kekuasaan dan persaingan partai, yang menurut Herbert Feith almarhum, bercirikan aliran: keagamaan, nasionalis, sampai 'tidak beragama'. Yang memalukan sebagai bangsa adalah bahwa persaingan partai atas nama aliran itu untuk mendapatkan rente ekonomi, yang juga menyangkut pampasan perang dari Jepang berupa bahan pakaian/ benang, bemo, dlsb. Beberapa perusahaan besar Indonesia yang masih bertahan sampai sekarang menjadi besar karena kedekatan/kolusi dengan penguasa partai aliran jaman itu. Tradisi pencari rente ekonomi tahun 1950 itu berlangsung kembali post rejim Soeharto. Post kembali ke UUD 1945 dengan dekrit presiden tahun 1959, membuat Soekarno mencoba memberikan platform ideologi 'Nasakom' (Nationalisme, Agama dan Komunis). Itu mungkin tidak menjadi soal benar.

Tetapi semangat Nationalisme yang tercermin dari nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing termasuk minyak, anti Amerika Serikat, Poros Jakarta-Peking, ditambah konfrontasi pos Dwikora (dua komando rakyat) untuk mendapatkan Irian Barat (Papua Barat) yakni kontrontasi Trikora (tri komando rakyat) untuk mendapatkan Kalimantan Utara, artinya berperang dengan Inggris, juga kawannya USA, menjadi alasan para jendral main belakang bekerjasama dengan dinas rahasia USA merobohkan Ir. Sukarno. Dengan menjadikan PKI (yang memang amat vokal dan sudah menginisiasi aksi sepihak dengan landasan kegagalan reforma agraria a la UUPA 1960) kambing hitam, Mayor Jendral Soeharto tampil menjadi penyelamat. Kembalilah pemodal besar seperti Bank Dunia dan IMF menopang program ekonomi Soeharto pada tahun 1967. Kapital membutuhkan diktator. Agenda politik sosial disembunyikan. Gerakan sosial dimatikan dan dilarang. Yang ada agenda ekonomi dengan pelindung rejim keamanan artinya semi

diktator. Semi, karena diktatornya disembunyikan dan dilegitimasi dalam 'ritus demokrasi'. Diktator yang mengedepankan bisnis akhirnya menelorkan konglomerat. Perkembangkan serupa juga terjadi di Jepang dengan Zaibatsu dan di Korea Selatan dengan Chaibol. Politik bisnis dari zaibatsu, chaibol dan konglomerat adalah proteksi industri dalam negeri (import substitution industries) yang dimekarkan menjadi untuk ekspor (export led industries). Setelah era diktator digantikan era partai aliran a la 1950an pada tahun 2000an, konglomerat, atau istilah yang dimunculkan kembali oleh harian *Kompas* yakni 'saudagar', itulah yang masuk dalam pemerintahan, paling akhir SBY. Sekarang ini, DPR kita adalah calo proyek undang-udang liberalisasi dan privatisasi, anggaran department maupun daerah. Hampir semuanya berkedok kepentingan partai aliran, yang memang mereka harus mengisi kas partai juga. Kabinetnya didominasi (bukan jumlah tetapi semangat) oleh para saudagar dan keras kepala tidak punya nurani lagi. Pengadilan dan makamah juga membisniskan perkara. Pemerintah daerah dengan DPRD dan Lembaga Peradilan juga mencari rente ekonomi dari berbagai sumber terutama yang kemarin menjadi tumpuhan ekonomi rakyat.

Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa juga mengejar rente ekonomi dengan dalih meningkatkan Pendapatan Asli Desa. Pemerintah daerah dan desa ramai-ramai demi tuhan 'menaikan pendapatan asli daerah dan desa' menjual atau tukar-guling tidak transparan tanah-tanah kas desa, akses hutan dengan dalih 'ditaman nasionalkan', dan pertambangan. Era liberalisme Belanda menjajah Indonesia awal abad 20 berulang lebih sadis dan skala besar di awal abad 21. L'histoire se repete, le monde va entier (sejarah berulang kembali, dunia jalan semaunya sendiri). Proses komodifikasi dan komersialisasi yang menjarah rayah hak-hak dasar manusia, politik, ekonomi, sosial dan budaya rakyat jelata inilah yang tengah berlangsung dari sejarah yang panjang. Perang Jawa dan Sumpah Pemuda sebagai gerakan sosial tidak bersambung sejak tahun 1950. Dua generasi lebih sampai sekarang. Pertanyaannya apakah gerakan mahasiswa tahun 1966 dan gerakan mahasiswa tahun 1998 bukan gerakan sosial. Jawabnya ya, hampir menjadi gerakan sosial, tetapi

dibelokkan oleh para tokohnya untuk mencari kedudukan politik pribadi dan diserahkan tentara (1966) dan terlenakan dan diserahkan oleh para tokohnya kepada elite politik sisa-sisa orde baru. Oleh karena tiadanya gerakan sosial yang mengawalnya, maka praktek serakah, praktek loba, kuasa dan harta, praktek kekerasan sistematis yang kini menjadi orgies, ini tidak terbendung. Agama bagaimana? Indonesia negara religius?

Agama yang menekankan ritus daripada mandat sosial kemasyarakat sebagai kontrol sosial tidaklah mencukupi, sebab agama ritus dapat menjadi legitimasi dan pelestari "penyembahan tuhan-tuhan".

Bahaya lebih sistematik lainnya dari orgies termasuk orgies kekerasan adalah bahwa legitimasi keberadaan dan prakteknya ada pada 'bahwa itu upacara ritus', 'ramai-ramai' untuk tuhan-tuhan palsu. Orgies menegasikan legitimasi etika moral: untuk kesejahteraan bersama dan keadilan. Orgies kekerasan yang menguasai pendidikan sekolah dan kependidikan bangsa telah menegasikan etika moral. Praktek pasar bebas dan privatisasi dari neoliberalisme sangat mudah dan rentan dipakai ajang orgies kekerasan. Baik pasar bebas dan privatisasi di satu pihak dan orgies kekerasan menghalalkan tindakan tanpa etika moral. Sama-sama 'ramai-ramai untuk tuhan-palsu'. Maka tidak heran, sementara pemerintah negara-negara maju mengkhotbahkan perlunya good governance, seraya pengusaha korporasinya tidak ambil pusing kalau harus main uang untuk melindungi kepentingannya (sebagaimana kasus Monsato dengan menyogok birokrasi untuk memuluskan introduksi bibit transgeniknya dan Newmont dengan main mata dengan penyelidikan ilmiah birokrasi untuk membebaskan dari tuduhan penyemaran Buyat). Tepatlah penggunaan istilah 'keadaban', 'habitus', oleh Konferensi Wali Gereja Indonesia, bahwa situasi kita pada titik terendah, yakni bahwa kadaban publik, tanggungjawab etika moral para elite bangsa ini pada rakyat dan dirinya, pada bangsa keseluruhan, hampir punah. Penghancuran bangsa sudah pada ambang titik nol. Artinya yang ada hampir tinggal kekerasan, tanpa challenge, tanpa tantangan kuat dari gerakan sosial. Bahkan LSM dan berbagai organisasi

kemasyarakatan, sebagian karena kurang diberi informasi dan terdidik, sebagian karena memang tokoh-tokohnya seperti siluman, telah banyak yang menjual diri kepada pragmatisme politik dan bisnis. Pendidikan sekolah dan recruitment birokrasi adalah cerminan itu semua, yang juga akan menyangatkan menjadi amplifier bagi semua kebobrokan keadaban tersebut.

Langkah Kedepan: Gerakan Sosial Baru

Gerakan sosial, yang tidak begitu memilah dalam klas, atau gerakan sosial baru dari para korban kekerasan harus bangkit dan menjadi gerakan para survival. Yang mempunyai dan menjadi bangsa ini adalah kita semua yang setiap hari menjadi korban, kita harus bangkit.

Di ranah pendidikan sekolah, sebenarnya perkumpulan orang tua murid dapat menjadi gerakan sosial pengontrol kekuasaan pendidikan. Di ranah birokrasi, sesungguhnya asosiasi pembayar pajak kecil Indonesia (sedang digagas oleh Bina Desa Sadajiwa dan Cindelaras Paritrana) dapat menjadi pengontrol kekuasaan birokrasi.

Yang lain dan krusial untuk pendidikan sekolah adalah revolusi guru. Secara besar-besaran pendidikan sekolah yang sudah parah di Indonesia hanya dapat disembuhkan dari dan mulai dengan revolusi guru. Secara besar-besaran dari segi budget dan pendidikan, guru harus ditingkatkan kemampuannya secara luar biasa dan diberi gaji secara secara amat baik, baik guru negeri atau swasta. Guru swasta harus disubsidi gaji oleh negara. Argumentasinya orang tua murid yang mengirim anak-anak karena pilihan bebas ke sekolah swasta adalah pembayar pajak, mereka punya hak sebagaimana orang tua murid yang mengirim anak ke negeri untuk mengirim anak ke negeri. Afirmasi dan subsidi silang tidak hanya bagi sekolah swasta, tetapi antar sekolah negeri (ada yang kaya ada yang miskin). Dengan demikian kita akan mendapatkan guru-guru yang well qualified, yang bagus. Hilangkan diskriminasi sekolah negeri dan swasta, tidak relevan lagi, kecuali pemerintah hendak menguasai rakyat lewat diskriminasi pendidikan. Dengan guru yang bagus dan berdedikasi kepada bangsa, bukan aliran, bukan pula pemerintah, kita akan melahirkan generasi bangsa yang prima. Praktisnya, dengan guru yang

hebat dan jaminan yang hebat, bila tanpa dinding sekolahpun, tanpa paket buku pun (yang kini habiskan budget), akan terjadi pendidikan yang hebat. Angka 25 persen APBN untuk pendidikan harus dilaksanakan. Titik, kalau dengan revolusi guru tadi. Negara ini dan pemerintahannya memikirkan dua hal saja: pendidikan 25 persen dari APBN deengan program revolusi guru, kesehatan dalam arti luas (orang pikun dan fakir miskin dipelihara negara) 20 persen dari APBN, urusan birokrasi 40 persen, 10 persen infrastrusktur jalan dan transpor dan tinggal realitisnya 5 persen mengangsur hutang (tanpa hutang baru), sudah negara dan bangsa kita akan cepat sembuh dan maju. Dan kita sungguh untuk bangsa dan negara, bukan untuk negara dan pengusaha/bank asing (karena 45 persen APBN untuk mengangsur utang luar negeri). Ini nasionalis, ini cinta bangsa dan negara. Sebagai bangsa dan pemimpin bangsa koq bodho amat. SBY sebetulnya sangat kuat dapat dukungan rakyat. Menyitir kata-kata Kwik Kian Gie: bapak SBY rakyat di belakang anda, anda kami percaya, gunakan kekuasaan Anda untuk kemaslahatan bangsa dan negara. Anda akan dikenang selamanya. Tentu pertama-tema kepentingan saudagar dan pemburu rente ekonomi harus minggir. SBY harusnya total bersama rakyat, rakyat yang mana, beliau perlu gerakan sosial yang menemani dan membacking.

Bangsa ini mengembangkan lembaga-lembaga kekuasaan seperti sekolah dan birokrasi tanpa mengembangkan lembaga-lembaga kontrol sosial, antara lain gerakan sosial. Kalau pernah hendak berkembang, gerakan sosial tentu oleh para pesaingnya, selanjutnya, kalau bukan dilupakan ya dibunuh keberadaannya. Pembunuhan besar-besaran dan total, atau "tumpas pohon kelor", terjadi selama Orde Baru, sampai kini. Maka tepatlah yang disinyalir I. Wibowo: sesudah kekuasaan diktator berakhir yang terjadi adalah menyumbulnya preman atau gangsters. Kini bangsa kita di dalam kekuasaan preman, baik preman berdasi maupun yang berdasi mempreman, baik pengusaha preman maupun penguasa preman. Lembaga pendidikan seperti persekolahan maupun kependidikan seperti birokrasi tidak lepas dari itu kepremanan. Ingat dengan adanya dana BOS, kepala sekolah yang semestinya menjadi pendidikan kader bangsa, menjadi pengompas, jadi preman.

Satu yang dibutuhkan melahirkan dan memeliharan gerakan-gerakan sosial sebagai pengkontrol kekuasaan. Kalau itu tidak terjadi kekerasan yang bersifat orgies akan semakin menjamur dan akhirnya mematikan generasi. Atau paling celaka lagi, generasi baru tidak mati tetapi dijajah oleh generasi bangsa-bangsa lain.Dan, kita pun jadi pariah di Asia Tenggara.

Yogyakarta, 17 November 2005.

Daftar Bacaan:

Barrow, Robin. 1978. *Radical Education: A Critique of Frees Schooling and Deschooling*. London: Martin Robertson.

Blaug, Mark. 1972. *An Introduction to the Economics of Education*. Middlesex: Penguin Books.

Elson, R.E. 1984. *Javanesea Peasants and the Colonial Sugar Industry*. London: Oxford University Press.

Husken, Frans. 1998. *Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman*. Sejarah Diferensiasi sosial di Jawa, 1830-1980. Jakarta: Grasindo.

Illich, Ivan. 1971. *Deschooling Society*. Middlesex: Penguin Books.

Smith, Samuel. 1979. *Ideas of the Great Educations*. New York: Barnes and Noble Books.

Soegijanto Padmo. 2004. *Bunga Rampaik Sejarah Sosial-Ekonomi Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media.

Topatimasang, Roem. 1998. *Sekolah itu Candu*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Insist.

Wahono, Francis. 2001. *Kapitalisme Pendidikan: Antara Kompetisi dan Keadilan*. Yogyakarta: Insist Press, Cindelaras dan Pustaka Pelajar.

Wahono, Francis. 2001. "Konflik dan Kekerasan" dalam Rangka Penerbitan Jurnal *Wacana* No.IX, tahun II, 2001" yang diselenggarakan oleh Insist dan Oxfam-GB, 26 Mei 2001, di Hotel Phoenix, Yogyakarta.

9

Militerisme dalam Pengelolaan Sektor Minyak dan Gas Bumi di Indonesia: Dari Era Ibnu Sutowo ke Era Arifin Panigoro

Oleh: *George Junus Aditjondro*

Abstrak

Makalah ini akan membeberkan bagaimana militerisme, sebagai salah satu bentuk praktek otoriterianisme, menjadi bagian yang integral dalam politik pengelolaan sumber daya alam, khususnya dalam pertambangan minyak dan gas bumi (migas) di Indonesia. Praktek otoriterisme tersebut berawal dari pengambilalihan tambang-tambang minyak bumi warisan perusahaan-perusahaan bermodal Belanda, Inggris dan AS oleh Angkatan Darat di akhir dasawarsa 1950-an.

Pengambilalihan itu, yang dilakukan dengan menunggangi gelombang sentimen anti-Belanda dan anti-Inggris dalam kampanye pembebasan Irian Barat, yang segera disusul dengan kampanye 'ganyang Malaysia', lebih didorong oleh keinginan militer untuk mematahkan dominasi Perbum (Persatuan Buruh Minyak) di perusahaan-perusahaan migas tersebut. Perbum waktu itu adalah serikat buruh di bawah SOBSI (Sentral Organisasi Buruh Indonesia), yang pada gilirannya berada di bawah PKI (Partai Komunis Indonesia). Pengambilalihan ladang-ladang migas asing itu, yang buruhnya kemudian dikuasai oleh SOKSI (Sentral Organisasi Karyawan Sosialis Indonesia), organisasi buruh yang dibina oleh militer sejak awal 1960-an, merupakan awal dari pengelolaan sektor pertambangan migas untuk kepentingan klik perwira yang dekat dengan Soeharto.

Sesudah kudeta 1 Oktober 1966, yang mengorbitkan militer ke puncak kekuasaan politik di Indonesia, anggota-anggota PERBUM ditangkap, dipecat, dieksekusi atau dipenjara selama belasan tahun,

tanpa melalui proses peradilan. Menteri Urusan Minyak dan Gas Bumi, Ibnu Sutowo, melarang semua organisasi buruh yang berafiliasi ke PKI di sektor migas, dan perwira-perwira TNI/AD yang loyal pada Ibnu Sutowo diangkat ke pucuk pimpinan tiga perusahaan negara, Permigan, Permina dan Pertamin. Ketiga perusahaan hasil nasionalisasi perusahaan-perusahaan migas bermodal Barat di Indonesia kemudian dilebur menjadi PERTAMINA di bawah pimpinan Jenderal IbnuSutowo sendiri. Militer juga sangat terlibat melindungi kepentingan perusahaan-perusahaan asing yang kembali ke Indonesia, seperti yang dapat dilihat dari kedekatan militer dengan maskapai ExxonMobil (sebelumnya, Mobil), di Aceh. Ditambah dengan meluasnya korupsi dalam pengelolaan PERTAMINA, yang mencapai puncaknya dalam skandal pembelian tanker senilai 10 milyar dollar AS di bawah Dirut Pertamina, Letjen (Purn) Ibnu Sutowo,, minyak dan gas bumi bukan lagi merupakan berkat bagi rakyat setempat, seperti di zaman kesultanan Aceh. Tapi sebaliknya, migas menjadi tambang emas bagi para pemilik investor asing serta segelintir jenderal dan birokrat di aras nasional.

Pengelolaan sumber-sumber daya alam oleh militer, adalah salah satu basis otoriterianisme rezim Orde Baru, khususnya sumber-sumber daya alam dari mana dapat dipungut rente yang melimpah-ruah. Pertambangan minyak dan gas bumi, merupakan salah satu sektor ekonomi yang memenuhi syarat itu. Selanjutnya, jalin menjalin dengan itu adalah fungsi militer sebagai pelindung kepentingan modal asing. Itu sebabnya, munculnya gerakan buruh radikal di sektor itu harus dicegah, atau, kalau sudah ada, harus ditumpas. Itulah, secara singkat, pelajaran yang dapat dipetik dari sejarah perkembangan ekonomi politik Orde Baru, yang merupakan salah satu warisan otoriterianisme Orde Baru.

Berdalih untuk mengimbangi gerakan buruh radikal di sektor migas, Angkatan Darat sudah secara aktif menumbuhkan dan menyusupkan aktivis-aktivis SOKSI, serikat buruh binaan tentara ke perusahaan-perusahaan pengeboran dan pengolahan migas di Indonesia, jauh sebelum kudeta 1 Oktober 1965. Nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing oleh pemerintah Soekarno tahun 1957, mempercepat proses itu. Kepemimpinan SARBUM secara berangsur-angsur mulai diambil oper oleh aktivis-aktivis SOKSI, sementara

manajemen perusahaan-perusahaan asing hasil nasionalisasi mulai diambil oper oleh anggota-anggota TNI yang dikaryakan. Selanjutnya, pukulan balik tentara yang anti-Soekarno, setelah kudeta 1 Oktober 1965, praktis menghancurkan SOBSI dengan 62 organisasi afiliasinya, berikut PKI sendiri. Khusus di sektor migas, Menteri Urusan Migas yang kemudian diangkat oleh Jenderal Soeharto untuk menjadi Direktur Utama PERTAMINA, perusahaan hasil merjer tiga perusahaan migas hasil nasionalisasi, yang paling dulu membubarkan SERBUM dan semua organisasi yang berafiliasi dengan SOBSI dan PKI pada pagi hari, tanggal 1 Oktober 1965 (lihat Hadiz 1997a: 28-29; Bartlett III dkk 1972: 267).

Selanjutnya kita tahu, bagaimana sepuluh tahun kemudian, Ibnu Sutowo menyeret PERTAMINA ke dalam lautan hutang sebesar 10 milyar dollar AS untuk pembelian tanker dan berbagai proyek raksasa lain. Tanpa diwajibkan mempertanggungjawabkan hutang raksasa itu, Letjen (Purn.) Ibnu Sutowo "dipecat dengan hormat" pada tanggal 3 Maret 1976. Diam-diam, dokter tentara yang sempat begitu lama bergaya sebagai "raja minyak", beralih profesi menjadi pengusaha yang sukses membangun Nugra Santana Group, imperium bisnis keluarganya bermodalkan seluruh jaringan relasi dan modal negara yang telah di-swasta-kannya (lihat Elson 2001: 214-5).

Sementara itu, harian *Indonesia Raya* yang di bulan November 1969 sudah memuat, secara bersambung, berita-berita tentang korupsi Ibnu Sutowo, yang pada tanggal 24 Januari 1974 dilarang terbit untuk selama-lamanya, sampai saat Soeharto turun takhta, belum pernah direhabilitasi. Begitu pula pemimpin umum harian itu, sastrawan Mochtar Lubis, sampai saat meninggalnya belum pernah menerima permintaan maaf dari Soeharto atas ketidakadilan yang diterimanya, secara langsung maupun tidak langsung, dari tangan sang diktator.

Hal ini dapat difahami. Sebab meminta maaf kepada Mochtar Lubis dan segenap karyawan harian *Indonesia Raya,* dapat ditafsirkan sebagai pengakuan akan kesalahan Ibnu Sutowo, yang telah dikuburkan dengan status pahlawan di Taman Makam Pahlawan Kalibata. Padahal, pemecatan Ibnu Sutowo, bukan karena korupsinya

yang sampai kini belum tertandingi dalam sejarah republik ini, kecuali oleh Soeharto sendiri, melainkan karena bersikap tidak sopan terhadap Soeharto yang sedang menjamu tamu-tamunya dalam KTT ASEAN di Bali pada tanggal 23 Februari 1976 (Elson 2001: 215).

Di samping itu, bagaimana Soeharto dapat menyalahkan konconya, Ibnu Sutowo, kalau keluarga dan konco-konco sang diktator ikut memperlakukan PERTAMINA sebagai sapi perahan mereka? Lebih dari 159 perusahaan milik anak, cucu, keponakan, kerabat dekat dan konco-konco Soeharto ikut menyedot keuntungan dari perusahaan negara itu. Begitu luasnya gurita Cendana di PERTAMINA, yang waktu itu meliputi keluarga Bakrie dan keluarga Kartasasmita, sampai Muhamad Zein, staf Divisi Pemasaran Luar Negeri PERTAMINA yang pensiun tahun 1997, menaksir bahwa nilai dollar AS kasus Ibnu Sutowo dulu hanyalah sepuluh persen dari bisnis Cendana di PERTAMINA. Salah satu yang mencolok adalah proyek kilang Balongan, yang diduga digelembungkan sekitar 591 juta dollar AS, yang melibatkan Erry Oudang, keponakan almarhumah Ibu Tien Soeharto, serta Ginanjar Kartasasmita (lihat rubrik Investigasi, *Tempo,* 16 November 1998; Yuswanto 2003).

ꕥ

Dari uraian di atas dapat kita simpulkan, bahwa warisan otoritarianisme era Soeharto, yang ditandai oleh dominasi militer di sektor migas, memang menghasilkan rente yang luar biasa bagi para perwira tinggi di sekeliling sang diktator. Ini tidak hanya berlaku di lingkungan PERTAMINA, yang kini sudah menjadi macan ompong setelah Undang-Undang Migas yang baru menempatkannya sejajar dengan maskapai-maskapai migas swasta, asing maupun domestik, tapi juga di daerah-daerah yang kaya cadangan minyak dan gas bumi. Contohnya adalah Aceh, basis operasi maskapai migas AS, ExxonMobil.

Seiring dengan meningkatnya pengeboran gas alam oleh PT Arun LNG, perusahaan kongsi antara PERTAMINA dan ExxonMobil, terjadi peningkatan penempatan personil TNI dan Polri.

Alasan resmi tentu saja adalah bahwa kehadiran pasukan-pasukan bersenjata Indonesia itu adalah untuk melindungi kegiatan pengeboran gas alam dan produksi LNG oleh PT Arun LNG di Lhok Sukon dan Lhok Seumawe dari ancaman gerilyawan GAM. Namun anehnya, yang lebih banyak menjadi korban keganasan pasukan-pasukan resmi Indonesia di Aceh adalah rakyat sipil, mulai dari laki-laki dewasa sampai dengan anak-anak, akibat pembunuhan, penghilangan, penyiksaan, perkosaan, pelecehan seksual, dan pembakaran rumah, yang menyebabkan antara 15 sampai 20 ribu anak-anak menjadi yatim piatu selama periode DOM (Daerah Operasi Militer) dari tahun 1989 s/d 1998 (lihat Barber 2000: 47-49).

Korban-korban itu tidak semuanya tinggal dalam wilayah produksi gas dan pencairan gas alam PT Arun LNG. Sebagian besar korban juga tidak terlibat dalam Gerakan Aceh Merdeka, maupun dalam gerakan generasi muda Aceh yang memperjuangkan penyelenggaraan referendum di Aceh, yang pimpinannya sedang mendekam di penjara atau hijrah ke luar negeri. Dari situ dapat disimpulkan, bahwa teror Negara di Aceh, punya fungsi ganda. Pertama, untuk menakut-nakuti rakyat Aceh agar jangan bersimpati, memberi dukungan, apalagi bergabung dengan Gerakan Aceh Merdeka. Fungsi kedua adalah untuk menumpas benih-benih resistensi rakyat terhadap ekspansi wilayah eksplorasi maskapai-maskapai migas yang sudah maupun yang akan beroperasi di Tanah Rencong ini. Benih-benih resistensi itu bukannya tidak ada. Walaupun belum berhasil, rakyat setempat memberanikan diri untuk menggugat anak perusahaan ExxonMobil itu sebesar satu milyar rupiah (atau, 1,33 juta dollar AS) sebagai ganti rugi atas perampasan tanah dan pekuburan mereka untuk dijadikan lapangan terbang PT Arun LNG (lihat Barber 2000: 42).

Kesimpulan ini diperkuat oleh laporan besarnya dukungan keuangan dan peralatan yang diberikan oleh anak perusahaan ExxonMobil itu kepada satuan-satuan bersenjata NKRI di Aceh. Bulan November 2000, sebelum perang terbuka yang selesai karena tsunami, maskapai migas AS itu setiap bulan mengeluarkan lima milyar rupiah untuk dana operasi buat antara 1000 dan 3000 personil TNI dan Polri yang tersebar di 17 sampai 30 pos tentara dan polisi

di Aceh. Mereka terdiri dari anggota Kostrad, Marinir, Paskhas, Linud, Brimob dan anggota Polri lain, yang memperoleh uang harian sebesar Rp 40 ribu seorang (lihat Barber 2000: 44; Aditjondro 2004a: 13-14).

Bantuan PT Arun LNG buat aparat keamanan yang bertugas melindungi operasinya tidak hanya berwujud dana, tapi juga peralatan dan fasilitas lain. Kamp Rantong, salah satu tempat KOPASSUS menahan, menyiksa dan menginterogasi orang-orang yang mereka curigai, berlokasi di tanah milik perusahaan itu. Begitu pula Pos 13. Kemudian, untuk menggali kuburan-kuburan massal di Bukit Sentang dan Bukit Tengkorak, perusahaan itu telah meminjamkan ekskavator-ekskavator mereka, dan membiarkan jalan-jalan perusahaan dilalui oleh kendaraan militer yang mengangkut para korban yang akan dieksekusi. Satu di antara 13 kuburan massal itu berada di tanah milik PERTAMINA, yang berada kurang dari empat kilometer dari salah satu sumur pengeboran gas alam perusahaan itu.

Keterangan-keterangan ini tidak hanya berasal dari koalisi sebelas ornop di Sumatra yang mengajukan contoh-contoh keterlibatan PT Arun LNG kepada pimpinan perusahaan itu, tapi juga hasil investigasi majalah bisnis AS, *Business Week*, edisi 28 Desember 1998. Menurut tim investigasi majalah itu, ekskavator-ekskavator milik perusahaan itu memang dipakai untuk menggali kuburan-kuburan massal itu. Seorang petani setempat yang dibayari tentara untuk menjaga salah satu ekskavator pinjaman itu, bercerita bagaimana ia menyaksikan dari sawahnya, bagaimana antara 60 sampai 70 orang lelaki Aceh yang ditutup matanya, ditembaki punggung mereka dengan M-16, sehingga jatuh tertelungkup ke dalam kuburan massal itu (lihat Barber 2000: 43-4).

***

CONTOH dari Aceh di atas adalah bentuk militerisme secara langsung dalam pengamanan kegiatan eksplorasi dan pertambangan migas. Namun dalam era pasca-Soeharto ini, bentuk-bentuk militerisme secara tidak langsung semakin dominan. Maskapai-

maskapai migas domestik maupun asing mulai lebih banyak mendapat akses ke sumber-sumber migas, di bawah perlindungan militer yang secara resmi dihadirkan untuk memadamkan konflik-konflik komunal di kalangan masyarakat sipil setempat. Ada dua contoh yang patut dikemukakan, yakni operasi ninja terhadap 'dukun santet' di daerah Tapal Kuda, Jawa Timur; serta pemekaran batalyon pasca konflik komunal di Poso, Sulawesi Tengah, ke kabupaten-kabupaten tetangganya di Sulawesi Timur, yakni Morowali dan Banggai.

Pembunuhan 'dukun santet' oleh orang-orang berpakaian a la *ninja* di daerah Banyuwangi, Jawa Timur, yang hingga Oktober 1998 telah menelan 182 jiwa, mengundang kecurigaan orang bahwa sasarannya bukan hanya dukun santet. Sebab dari hari ke hari, yang lebih banyak dibunuh adalah kiyai-kiyai anggota Nahdlatul Ulama (NU) (O'Rourke 2002: 166-73). Tafsiran Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dan penulis biografinya, Greg Barton, adalah bahwa dalang rangkaian pembunuhan itu tidak lain dan tidak bukan adalah Soeharto sendiri, dengan tujuan mengadu domba para pengikut Gus Dur dan pengikut Megawati Soekarnoputri (lihat Barton 2002: 257-8). Namun Donatus K. Marut, Sekretaris Jenderal INSIST, satu federasi ornop di Indonesia, memberkan satu interpretasi yang sama sekali berbeda. Menurut dia, rangkaian pembunuhan itu bertujuan untuk 'menjinakkan' dan mengintimidasi pemimpin-pemimpin lokal yang menolak pengambilalihan sumber-sumber daya alam setempat. Tujuan akhirnya adalah pengambilalihan tanah di Jawa Timur oleh maskapai-maskapai raksasa dengan dukungan militer (Marut 2003).

Bukti yang diajukan oleh Don Marut adalah penguasaan tanah secara luas di Kabupaten Bojonegoro oleh anak perusahaan dari dua maskapai AS, yakni ExxonMobil dan Monsanto, serta satu perusahaan Taiwan, PetroChina. Mobil Cepu Limited (MCL), anak perusahaan ExxonMobil, bergerak dalam pertambangan migas dan batu onyx, sedang PT Wonosari Agribisnis Utama (WAU), anak perusahaan Monsanto, bergerak dalam perkebunan kacang kedele dan jagung. Kedua perusahaan Amerika itu mendapat konsesi dari Pemerintah Kabupaten Bojonegoro, berkat dukungan dari Konsulat Jenderal AS di Surabaya, yang melakukan *lobbying* secara aktif

dengan Pemkab Bojonegoro. Sedangkan perusahaan ketiga, PetroChina, juga berencana melakukan eksplorasi migas di Bojonegoro, berkongsi dengan PERTAMINA, dengan mendapat bantuan tentara untuk menggusur penduduk dari tanah mereka. Ketiga kontrak jangka panjang itu diperoleh oleh maskapai-maskapai asing itu, tanpa oposisi yang berarti dari penduduk setempat, setelah rangkaian pembunuhan oleh orang-orang berseragam *ninja* di daerah Banyuwangi, menyebarkan ketakutan terhadap penduduk pedesaan di se antero Jawa Timur (Marut 2003).

Bukti lain yang dikemukakan oleh Don Marut kepada penulis, adalah masuknya George Soros di awal Maret 2000, memborong saham pabrik rokok Bentoel di Malang. Pemborongan saham itu dilakukan melalui PT Bhakti Investama Tbk (ECFIN 2001: 436-7), yang segera diikuti dengan penanaman tembakau transgenic di daerah Tapal Kuda, tanpa resistensi yang berarti dari masyarakat setempat, yang masih menderita trauma akibat pembunuhan sejumlah besar pemimpin informal mereka.

ஐ

Kalau rangkaian pembunuhan di Jawa Timur melibatkan regu-regu *ninja*, yang sesungguhnya anggota KOPASSUS, maka para calon investor di Sulawesi Tengah bagian Timur terang-terangan dilindungi kompi-kompi baru di bawah Batalyon (baru) 714/Sintuwu Maroso. Setelah meletusnya konflik komunal di Kabupaten Poso di akhir 1998 s/d 1991, sebuah batalyon baru dibentuk dengan kompi-kompi yang tersebar di tiga kabupaten, yakni Poso, Morowali, dan Banggai. 'Kebetulan', ada tiga konglomerat domestik yang kini telah menancapkan kaki mereka di ketiga kabupaten itu, yakni kelompok Medco milik keluarga Arifin Panigoro, yang sudah mulai menambang minyak dan gas bumi di daratan Kabupaten Banggai serta lepas pantai Kabupaten Morowali melalui anak perusahaannya, PT Exspan Tomori Sulawesi, berkongsi dengan PERTAMINA; kelompok Artha Graha pimpinan Tomy Winata yang akan menambang marmer dan membuka perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Morowali; serta kelompok Bukaka dan Hadji Kalla Group

milik keluarga Jusuf Kalla, yang sedang membangun tiga turbin PLTA Poso di Sungai Poso yang membelah dua Kabupaten Poso (lihat Gogali t.t.; Aditjondro 2005).

Adakah korelasi antara pemekaran batalyon dengan kompi-kompinya dengan kebutuhan pengamanan konglomerat-konglomerat domestik tersebut? Ada. Sebagaimana yang diteliti oleh Nerlian Gogali, petani di dataran Seseba, Kabupaten Banggai, sudah beberapa kali melakukan protes secara damai terhadap perampasan tanah pertanian dan tambak mereka oleh pengusaha-pengusaha setempat. Pada tanggal 3 Oktober 2002, sekitar 35 orang petani Seseba melakukan mogok makan di gedung DPRD Sulawesi Tengah di kota Palu. Untuk menakut-nakuti mereka, secara hampir berbarengan, sekitar 125 orang personil TNI dan Polri melakukan simulasi pelatihan perang-perangan di Batui, dekat dataran Seseba, yang dihadiri oleh Bupati Banggai, Kol. Sudarto, SH waktu itu, Komandan Kodim, Kapolres Banggai, dan sejumlah unsur Muspida. Latihan perang-perangan ini bermaksud menakut-nakuti rakyat Seseba, yang harus kehilangan sekitar 200 hektar lahan perkebunan dan perumahan mereka untuk pemukiman karyawan PERTAMINA, (lihat Gogali t.t.).

Kelompok Bukaka dan Hadji Kalla milik keluarga besar Wakil Presiden Jusuf Kalla, juga dapat menikmati perlindungan militer di Kabupaten Poso. Kalau tadinya militer yang secara organik berkedudukan di Kabupaten itu hanya meliputi personil Markas Batalyon 714/Sintuwu Maroso di pinggiran kota Poso dan satu kompi di Pendolo, Kecamatan Pamona Selatan, sekarang satu kompi tambahan telah ditempatkan di Desa Saojo, dekat lokasi proyek PLTA Poso-1 dan Poso-2 yang sedang dibangun oleh Bukaka di Kecamatan Pamona Utara. Personil kompi itu siap membantu memperkuat 15 pos penjagaan militer, polisi, dan satpam yang berada di lokasi proyek PLTA Poso-2 di Desa Sulewana (lihat Aditjondro 2005: 11-2).

Berbeda dengan para investor yang boleh merasa aman dengan penempatan pasukan yang terus bertambah, tidak demikian halnya dengan rakyat biasa di kabupaten itu. Tambahan pasukan, baik militer maupun polisi, tidak menambah rasa aman mereka. Sebab pembunuhan dengan mutilasi tiga orang siswi SMA Kristen

Poso, hari Sabtu, 29 Oktober yang lalu, berbagai tindak kekerasan terus melanda Kecamatan Kota Poso dan kecamatan-kecamatan sekitarnya.

Sehari setelah pembunuhan ketiga siswi itu, sejumlah selebaran beredar di Poso yang isinya masih mencari seratus kepala anak-anak sampai orang tua, laki-laki maupun perempuan, dari agama tertentu. Hari Rabu, 2 November, Ota Barusu (36), seorang pendeta GKST, lolos dari ancaman pembunuhan oleh dua orang tak dikenal di pinggir Sungai Poso di Kilometer 4, Kelurahan Kawua. Keesokan harinya, sebuah bom ditemukan di depan rumah Gustaf Tajongga, Lurah Lombogia. Hari Minggu, 6 November, sekitar pukul 9: 30, AIPTU Sampe Pamandujngan, anggota Polres Poso, selamat dari rencana pembunuhan oleh seorang laki-laki tak dikenal bersenjata sebilah parang. Sekitar pukul 23:00, sebuah bom ditemukan di depan rumah seorang warga Kelurahan Kayamanya. Hari Selasa, 8 November, sekitar pukul 18: 30, dua orang siswi SMEA Negeri Poso, Ivon (17), asal Desa Kawende (Kecamatan Poso Pesisir) dan Siti Nuraini (17), asal Desa Malei Lagi (Kecamatan Lage), yang sedang duduk-duduk di depan rumah di Kelurahan Kasintuwu, ditembak pada bagian pipi kiri. Peluru menembus pipi kanan Ivon, sedangkan peluru yang ditembakkan ke pipi Siti Nuraini bersarang di dalam mulutnya. Lokasi penembakannya hanya 150 meter dari pos Brimob terdekat. Diduga pelaku penembakan adalah dua orang lelaki bercadar, yang berboncengan dengan motor Honda Supra Fit. Walaupun dikejar oleh Wakapolres Poso, Kompol Ricky Naldo, keduanya sempat lolos dari kepungan polisi dan tentara. Selanjutnya, Jumat malam, jam 17: 15, seorang laki-laki, Topan Marthen, umur 17 tahun, dibacok di bagian kepala bagian belakang, punggung dan kaki kirinya di Desa Sa'atu, Kecamatan Poso Pesisir dekat saluran irigasi (*Kompas & Nuansa Pos,* 9 Nov. 2005; informasi dari Yayasan Tanah Merdeka, Palu, dan Lembaga Penguatan Masyarakat Sipil, Poso, 11-12 Nov. 2005).

Karuan saja, Arianto Sangaji, Direktur Yayasan Tanah Merdeka menulis di harian *Kompas,* Jumat, 11 November 2005, berjudul "Kegagalan Keamanan di Poso". Tulisan itu ditanggapi secara keras oleh Pangdam Wirabuana, Mayjen Arief Budi Sampurno

lewat sms no. (0811) 449 918, namun ketika mau diwawancarai oleh koresponden *Tempo* di Palu, sang jenderal menolak komentarnya dipublikasikan.

Sesungguhnya, cengkeraman militer ke daerah Sulawesi Tengah, dan khususnya ke Kabupaten Poso, sudah mulai ditingkatkan, sejak keluarnya Inpres No. 14/2005, yang mirip dengan penentuan status darurat sipil bagi Provinsi Sulawesi Tengah. Sebab dalam instruksi itu dikatakan TNI akan diberikan wewenang yang lebih besar untuk menangani aksi-aksi teror di daerah itu. Bupati Poso hanya diberikan waktu enam bulan untuk menciptakan keamanan di daerahnya, dibantu oleh Polri. Kalau keamanan belum juga tercipta, TNI yang akan turun tangan. Untuk menjalankan instruksi itu, anggaran dari Pemerintah Pusat untuk Kabupaten Poso tingkatkan secara drastis, sementara dari Mabes Polri ada tiga orang jenderal polisi yang didrop di Poso, untuk memimpin langsung operasi penangkapan "teroris" di sana.

Namun resistensi dari pihak militer, cukup kuat terhadap Inpres itu. Inpres yang dikeluarkan oleh Presiden SBY tanggal 12 Oktober itu, baru diserahkan ke Gubernur Sulteng tanggal 25 Oktober 2005. Tahu-tahu, tanggal 29 Oktober 2005, terjadi pembunuhan dan mutilasi terhadap ketiga siswi SMA Kristen Poso itu, disusul dengan penembakan terhadap dua orang siswi SMEA Negeri Poso. "Ini pertanda bahwa para serdadu tidak cuma meminta Inpres, melainkan status darurat militer bagi Sulawesi Tengah, khususnya bagi Kabupaten Poso dan sekitarnya," komentar seorang aktivis HAM di Palu, yang saya wawancarai tanggal 13 November lalu. Tekanan dari fihak militer itu juga disalurkan lewat anggota DPR-RI dari Fraksi PPP, Ade Nasution, dan juga dari seorang pejabat tinggi RI yang dekat dengan Presiden. Dalam sebuah percakapan teleponnya kepada Ustad Adnan Arsal, tokoh masyarakat Muslim Poso yang berasal dari Bone, Sulawesi Selatan, sang pejabat tinggi itu mendesak Adnan Arsal segera membeberkan nama-nama para pengacau keamanan di Kabupaten Poso. Kalau tidak, pejabat tinggi itu akan mendesak rekan-rekannya agar Sulawesi Tengah segera ditetapkan menjadi Daerah Operasi Militer (DOM) baru.

Terhentinya perang di Aceh memang sangat mengurangi rezeki nomplok bagi para perwira tinggi serta prajurit di lapangan (lihat Ishak 2004). Itu sebabnya, Kabupaten Poso khususnya, dan Sulawesi Tengah umumnya, diduga sedang dipersiapkan untuk menjadi DOM baru, untuk menggantikan peranan Aceh sebelum perjanjian Helsinki, dan peranan Timor Leste, sebelum referendum 1999.

Serangan terhadap masyarakat adat Kaili Unde di Desa Salena di perbatasan Kota Palu dan Kabupaten Donggala, boleh jadi merupakan bagian dari upaya pengkondisian itu. Tuduhan-tuduhan dari Menteri Agama RI dan Kapolri bahwa tokoh mereka, Madi, menyebarkan agama sesat dan melarang orang berpuasa dan shalat di mesjid (lihat Sangaji 2005a), hanyalah *cassus belli* saja. Sebab dari Hedar Laujeng, mantan kepala desa tetangga, yang kini pengurus Perkumpulan Bantaya, ornop yang bekerjasama erat dengan penduduk di kawasan Pegunungan Kamalisi, saya mendengar bahwa dua bulan sebelum serangan ke Selena, sudah ada operasi intelijen di dua desa yang bertetangga dan satu anak suku, yang sama-sama siap tempur karena 'mendengar' bahwa desa tetangganya akan menyerangnya. Hedar akan berbicara di Panel Agraria sesudah Diskusi Pleno ini, jadi tanyakan saja langsung kepadanya.

Nah, melihat preseden konflik Poso yang dijadikan alasan untuk pemekaran batalyon yang kini ikut melindungi kepentingan maskapai migas Medco milik Arifin Panigoro di Teluk Tolo (lihat Gogali t.t.), maka timbul pertanyaan: eksplorasi dan persiapan penambangan migas oleh perusahaan mana lagi yang akan dilindungi oleh militer, kalau kehadiran militer di wilayah Sulawesi Tengah berhasil ditingkatkan?

Melihat potensi daerah itu, dan juga melihat potensi para pejabat dan kapitalis birokrat di sekitarnya, boleh jadi Teluk Tomini yang akan jadi wilayah eksplorasi migas yang baru. Sedangkan operatornya mungkin saja Fadel Muhammad, Gubernur Gorontalo, yang sebelumnya kawan karib Jusuf Kalla dalam lingkaran keuangan Golkar, bekas pemegang saham yang ikut mendirikan PT Bukaka Teknik Utama, dan kawan Achmad Kalla yang bersama-sama adik Wakil Presiden itu merintis olahraga gantole di Indonesia. Achmad

Kalla sekarang sehari-hari memimpin PT Bukaka Teknik Utama, setelah abangnya mulai terjun ke bidang politik.

Jadi tidak mustahil bahwa Kepulauan Togian, yang kini termasuk Kabupaten Tojo Una-una hasil pemekaran Kabupaten Poso yang lama, akan menjadi basis eksplorasi bersama antara kelompok Bukaka pimpinan Achmad Kalla dan kelompok Gema pimpinan Fadel Muhammad. Benar tidaknya spekulasi ini, kita lihat sajalah nanti.

ꙮ

Terlepas dari benar tidaknya spekulasi ini, yang terpenting dari makalah ini adalah bahwa militerisme dalam sektor migas, mulai dari persiapan pengamanan daerah yang akan dieksplorasi potensi migasnya, pengamanan kegiatan pertambangannya, sampai dengan pengamanan kegiatan produksi dan pengangkutan minyak mentah, gas alam cair (LNG), dan bahan bakar minyak (BBM) selama ini tidak terlepas dari kepentingan militer, yang ikut memungut rente dari sektor itu, sambil memungut keuntungan berlimpah ruah dari berbagai bisnis kelabu yang dilakukan di bawah perlindungan senjata dan dengan menggunakan fasilitas-fasilitas tentara yang dibiayai dari uang rakyat (lihat Aditjondro 2004b, 2004c; Ishak 2004; Malik 2004; Pontoh 2004).

Warisan otoritarianisme itu, barangkali termasuk yang paling susah dikikis. Sebab kalau militer dapat kita anggap satu kelas tersendiri, kita tentu belum lupa kata-kata Karl Marx, bahwa "kelas yang berkuasa tidak akan melepaskan kekuasaannya dengan sukarela". Karena itu, perjuangan ke arah demiliterisasi di sektor migas, maupun di sektor ekonomi manapun, merupakan bagian yang tidak dapat ditawar-tawar dalam agenda pembongkaran warisan otoritarianisme di bumi Pertiwi. Ini tidak cukup dilakukan dengan peng-swasta-an bisnis militer, sebagaimana yang dicanangkan Panglima TNI, Jenderal Endriartono Sutarto, tapi harus dilakukan dengan membongkar komando teritorial, yang justru kini ingin digalakkan kembali, dengan restu Presiden SBY.

Seiring dengan likwidasi komando teritorial Angkatan Darat, hak ulayat rakyat setempat harus tetap dihormati. Dengan demikian, sumber daya alam hasil penjelmaan' leluhur kita, binatang-binatang purba yang punah karena melelehnya es di Kutub Utara, akan menjadi rahmat bagi penduduk yang di tanah atau perairannya ditemukan minyak dan gas bumi.

Sekarang ini, jebakan-jebakan minyak dan gas bumi di kulit bumi diperlakukan sebagai komoditi strategis milik negara, yang setelah disedot menjadi barang dagangan para kapitalis domestik maupun asing. Sementara itu, bagi rakyat setempat, penemuan minyak dan gas bumi di habitat mereka menjadi laknat. Selain mereka akan digusur, tanah dan perairan mereka, bahkan udara dan pendengaran mereka, akan dicemari habis-habisan oleh kegiatan pertambangan dan pengolahan hasil tambang itu, sebagaimana yang telah terbukti di Indonesia dan Australia, dan segera akan menjadi nasib penduduk pantai Selatan Pulau Timor (lihat Aditjondro 2000).

Yogyakarta, Kamis, 17 November 2005.

Referensi:

Aditjondro, George Junus (2000). Tangan-Tangan Berlumuran Minyak: Politik Minyak di Balik Tragedi Timor Lorosae. Jakarta:SOLIDAMOR.

———————— (2004a). "Reformasi di Titik Balik? Membongkar Upaya-Upaya Remiliterisasi di Indonesia." Pengantar dalam *Wawasan,* Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, No. 17/III, hal. 3-16.

———————— (2004b). "Dari Gaharu ke Bom Waktu HIV/AIDS yang Siap Meledak: Ekonomi Politik Bisnis Tentara di Tanah Papua", *Wawasan,* No. 17/III, hal. 83-112.

———————— (2004c). "Kayu Hitam, Bisnis Pos Penjagaan, Perdagangan Senjata dan Proteksi Modal Besar: Ekonomi Politik Bisnis Militer di Sulawesi Bagian Timur", *Wawasan,* No. 17/III, hal. 137-78.

———————— (2005). Setelah Gemuruh Wera Sulewana Dibungkam: Dampak Pembangunan PLTA Poso & Jaringan SUTET di Sulawesi. Kertas Posisi No. 3, Palu: Yayasan Tanah Merdeka.

Barber, Richard (ed) (2000). Aceh, The Untold Story: An Introduction to the Human Rights Crisis in Aceh. Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA) and Support Committee for Human Rights im Aceh (SCHRA).

Barton, Greg (2002). Gus Dur: The Authorized Biography of Abdurrahman Wahid. Jakarta: Equinox Publishing.

Bartlett III, Anderson, Robert John Barton, Joe Calvin Bartlett, George Anderson Fowler, Jr, dan Charles Francis Hays (1972). PERTAMINA: Indonesian National Oil. Jakarta: Amerasian Ltd.

ECFIN (2001). Indonesian Capital Market Directory 2001. Jakarta: Institute for Economic and Financial Research (ECFIN).

Elson, R. F. (2001). Suharto: A Political Biography. Cambridge: Cambridge University Press.

Gogali, Nerlian (t.t.). Marmer, Migas dan Militer di Ketiak Sulawesi Timur: Antara Kedaulatan Rakyat dan Kedaulatan Investor. Makalah yang belum diterbitkan.

Hadiz, Vedi R. (1997a). "State and Labour in the Early New Order". Dalam Rob Lambert (ed). State and Labour in New Order Indonesia. Perth: University of Western Australia Press, hal. 23-55.

———— (1997b). Workers and the State in New Order Indonesia. London: Routledge.

Ishak, Otto Syamsuddin (2004). "Ganja Aceh dan Serdadu Indonesia dalam Periode Perang Aceh 1989-2003", *Wawasan,* No. 17/III, hal. 61-82.

Malik, Ichsan (2004). "Bisnis Militer di Wilayah Konflik Maluku", *Wawasan,* No. 17/III, hal. 113-20.

Marut, Donatus K. (2003). Globalization and Conflicts among the Poor in Indonesia. Keynote Address pada Konferensi Partai Kiri-Hijau di Groningen, Negeri Belanda, tanggal 25 Oktober.

O'Rourke, Kevin (2002). Reformasi: The Struggle for Power in Post-Soeharto Indonesia. Sydney: Allen & Unwin.

Pontoh, Coen Husain (2004). "Bedil, Amis Darah, dan Mesiu: Mengurai Keterlibatan Militer dalam Konflik Ambon", *Wawasan,* No. 17/III, hal. 121-36.

Sangaji, Arianto (2005a). "Menimbang Madi secara Obyektif", *Kompas,* 29 Oktober, hal. 7.

—————— (2005b). "Kegagalan Keamanan di Poso", *Kompas,* 11 November, hal. 7.

Yuswanto, Agung (2003). Di Balik Jejak Skandal Balongan. Jakarta: CeDSoS (Center for Democracy and Social Justice Studies).

10

Perusakan Sumberdaya Alam (SDA)

Penyimpangan Pengelolaan dan Masalah di Baliknya[1]

Oleh: *Hariadi Kartodihardjo*[2]

Pendahuluan

Sumberdaya Alam (SDA) adalah seluruh bentang alam (resources system/resources stock) termasuk ruang publik dalam skala luas maupun daya-daya alam di dalamnya, serta seluruh komoditi yang dihasilkannya (resources flow)[3]. Rusaknya SDA di Indonesia lebih tepat dikatakan akibat dari perusakan, karena seluruh komoditi dari sumberdaya alam diekspoitasi tanpa mengindahkan daya dukungnya. Bukti bahwa daya dukung SDA sebagai bentang alam sudah terlampaui adalah semakin banyaknya kejadian-kejadian banjir, longsor, kekeringan, serta berkurangnya atau bahkan hilangnya berbagai jenis spesies dari SDA seperti kayu, rotan, tanaman obat-obatan, ikan, berbagai jenis satwa, serta kemiskinan hara yang ditandai semakin tidak suburnya lahan-lahan pertanian.

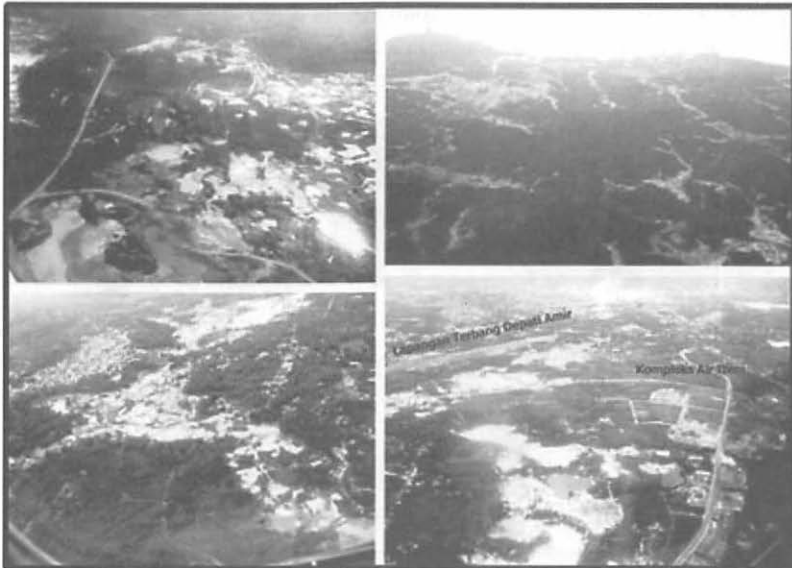
---

[1] Makalah disampaikan dalam Konferensi dengan tema "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" 17-19 Nopember 2005 di Yogjakarta.

[2] Pengajar pada Fakultas Kehutanan IPB dan Program Pascasarjana IPB dan UI <hariadi@indo.net.id>.

[3] Dalam berbagai pembahasan, sumberdaya alam sering disebut juga sebagai sumber-sumber agraria. Untuk keperluan pembahasan dalam naskah ini penggunaan dua istilah itu tidak diulas lebih jauh, dan dianggap sama saja.

Pembangunan yang sejak semula dilakukan dengan mahzab ekonomi pasar secara konseptual tidak akan pernah memperhatikan sumberdaya alam yang rusak. Karena pendekatan to get the right price hanya berlandaskan efisiensi pemanfaatan berbagai komoditi yang ditransaksikan melalui mekanisme pasar. Meskipun mahzab tersebut telah diperbaiki, dengan kesadaran adanya proses-proses alami yang tidak dapat ditangkap melalui pasar, misalnya adanya limbah yang merusak habitat ikan di sungai atau danau, serta adanya kesadaran bahwa SDA mempunyai keterbatasan daya dukung, namun perbaikan kebijakan ini tidak berjalan sebagaimana yang dikehendaki.

Pembangunan, terutama yang dijakankan oleh sektor-sektor yang memanfaatkan SDA, juga hanya menitik-beratkan kepada pemberian ijin pemanfaatan berbagai jenis komoditas dari SDA, sebaliknya pengelolaan SDA tidak berjalan dengan baik. Sejak tahun 70an, dimana ijin pemanfaatan mulai diberlakukan secara besar-besaran, hingga saat ini, pemerintah tidak menyelesaikan hak atas SDA, banyaknya konflik atas batas ruang kelola SDA, bahkan juga tidak mengetahui potensi SDA itu sendiri secara akurat, sehingga perencanaan dan pengendalian pemanfaatan SDA hanya berlangsung secara administratif. Kondisi demikian ini antara lain disebabkan oleh implementasi berbagai Undang-undang yang secara sektoral terpaku kepada pemanfaatan komoditas dari setiap SDA yang dikelola sektor, berbagai target ekonomi yang sifatnya agregat nasional, sehingga aspek keterbatasan daya dukung SDA tidak menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan.

Naskah ini membahas penyimpangan pengelolaan SDA dan masalah dibaliknya yang dimulai dengan mengetengahkan kerusakan SDA, pelaku dan korban serta kondisi daya dukung SDA terlebih dahulu.

Perusakan SDA dan Krisis Ekologi

Telah banyak publikasi yang menunjukkan laju kerusakan sumberdaya alam. Dalam bagian ini ditampilkan beberapa Gambar yang menunjukkan kerusakan tersebut. Dalam Gambar 1 ditunjukkan kerusakan bentang alam P. Bangka akibat tambang

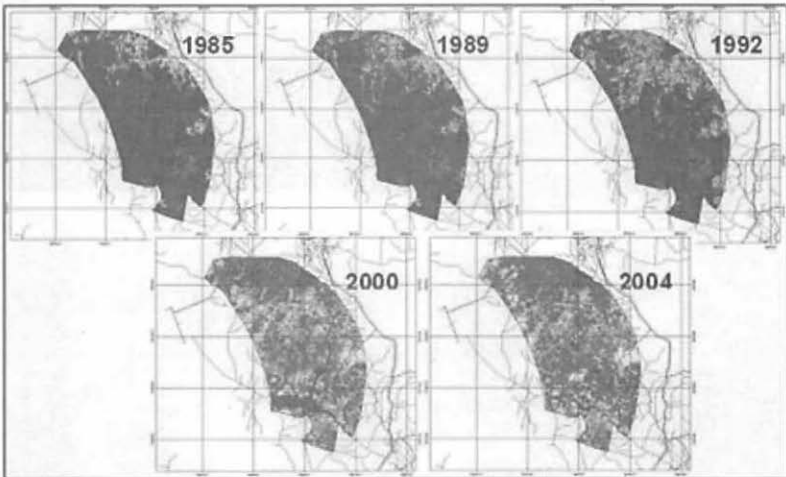
timah. Sedangkan dalam Gambar 2 ditunjukkan bagaimana kerusakan hutan alam dalam kawasan Suaka Margasatwa Balai Raja di Kabupaten Dumai, Riau.

Gambar 1.
Kerusakan Bentang Alam di P. Bangka Akibat Tambang Timah

Sumber: Protokol dan Humas Pemda Prop Kep. Bangka dan Belitung

Dua contoh tersebut hanyalah potret kecil dari kondisi sumberdaya alam di Indonesia yang terus mengalami kerusakan. Dalam skala nasional, dalam Tabel 1 ditunjukkan nama-nama DAS kritis menurut pulau. Salah satu faktor penyebab krisis air adalah kerusakan Daerah Aliran Sungai (DAS). Peningkatan jumlah DAS kritis di Indonesiatergolong mengkawatirkan. Pada 1984 ada 22 DAS kritis dan super kritis, meningkat menjadi 29 DAS pada 1992, 39 DAS pada 1994, 42 DAS pada 1998, 58 DAS pada 2000 dan 60 DAS pada 2002. Direktur Jenderal Sumberdaya Air pada Departemen Kimpraswil menyebutkan 65 dari 470 DAS pada 2004 dalam kondisi kritis. Data Departemen Kehutanan (2005) menyebutkan luas lahan

kritis kini sudah mencapai angka 42,1 juta Ha. Kerusakan sumberdaya alam yang terjadi di daratan juga berpengaruh terhadap kerusakan sumberdaya alam di perairan, baik di darat maupun di laut. Misalnya di berbagai lokasi perairan laut telah terjadi gejala penangkapan ikan berlebihan yang ditunjukkan dalam Gambar 3.

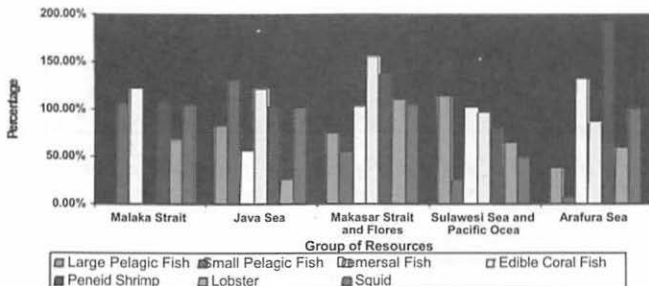
Gambar 2.
Kerusakan Hutan dalam Kawasan Suaka Margasatwa Balai Raja, Riau

Indonesia adalah negara yang rentan terhadap berbagai jenis bencana, baik yang langsung ditimbulkan gejala alam maupun akibat kegiatan manusia. Tabel 2 memperlihatkan bahwa dalam kurun waktu lima tahun, 1998-2004 terjadi 1.150 kali bencana, memakan korban jiwa 9.900 orang dan menimbulkan kerugian Rp 5.922 miliar. Dalam Tabel tersebut ditunjukkan bahwa banjir dan tanah longsor menduduki peringkat paling atas berdasarkan jumlah kejadian. Korban jiwa akibat banjir menduduki peringkat kedua setelah konflik sosial.Banjir,tanah longsor dan kebakaran hutan bukan merupakan bencana alam, tetapi dapat dikategorikan sebagai bencana pembangunan bersama dengan epidemi penyakit, konflik sosial, serta kegagalan teknologi. Banjir dan longsor terjadi hampir merata di seluruh Indonesia seperti tercermin dari angka untuk 2003 yang disajikan pada Gambar 4 dan Gambar 5

Tabel 1
DAS Kritis di Indonesia

Pulau	DAS
Sumatera	Krueng Aceh, Krueng Peusangan, Asahan/Toba, Lau Renun, Ular, Kepualuan Nias, Kampar, Indragiri, Rokan, Kuantan, Kampar Kanan Hulu, Batanghari, Manna Padang Guci, Musi, Way Sekampung, Way Seputih
Jawa	Citarum, Cimanuk, Ciliwung, Citanduy, Cipunagara, Ciujung, Garand Ds, Bodri Ds, Bribin, Grindulu Ds, Pasiraman, Rejoso, Brantas, Sampean, Saroka
Kalimantan	Sambas, Tunan Manggar, Kota Waringin, Barito
Bali dan Nusa Tenggara	Unda, Dodokan, Benanain, Noelmina, Aesesa, Kambaniru, Jeneberang klara, Wallanae, Billa, Sadang, Baubau
Sulawesi	Wanca, Lasolo, Limboto, Tondano, Dumoga, Poso, Lamboru, Palu
Maluku dan Papua	Batu Merah, Hatu Tengah, Baliem, Merauke Bulaka Ds, Memberamo, Sentani

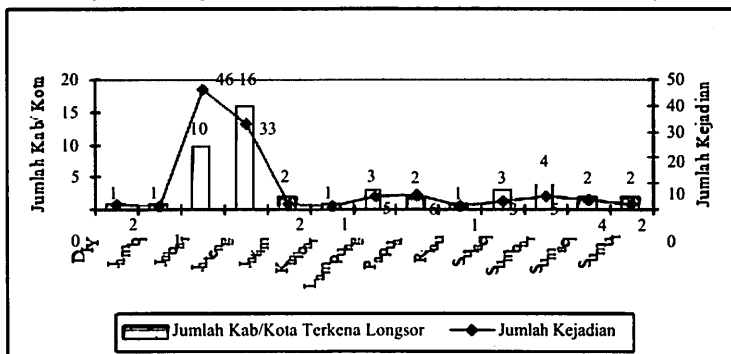
Sumber: Nugroho, 2003

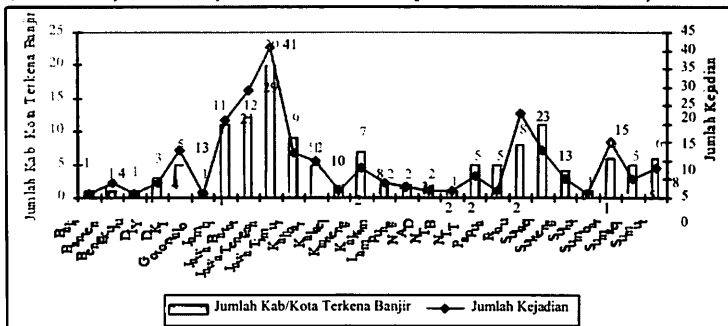
Pada 2003, terdapat 111 kejadian tanah longsor mencakup 48 kabupaten/kota di 13 provinsi. Daerah yang paling sering mengalami longsor adalah Jawa Barat dan Jawa Tengah, masing-masing 46 dan 33 kejadian. Pada tahun itu pula tercatat 236 kejadian banjir di 136 kabupaten/kota pada 26 provinsi. Bencana banjir paling sering melanda Jawa Tengah, Jawa Barat, Jambi, dan Riau. Diperkirakan banjir menyebabkan 501 orang meninggal, sementara 263.071 Ha sawah terendam dan gagal panen serta 66.838 Ha sawah puso di 19 provinsi (KLH, 2004). Jumlah kejadian banjir 2003 menunjukkan peningkatan dari tahun sebelumnya. Antara Oktober 2001 hingga Februari 2002 ada 92 kejadian banjir besar yang menyebabkan 146 orang meninggal, 4 orang hilang dan 389.919 orang mengungsi, serta 54.482 permukiman dan 173.859 sawah/perkebunan tergenang (Nugroho, 2003).

Gambar 3
Gejalah penangkapan Berlebih pada Beberapa Kawasan Perairan di Indonesia

Tabel 2
Bencana di Indonesia, 1998 - Desember 2004

Jenis Bencana	Jumlah Kejadian	Jumlah Jiwa (orang)	Kerugian (Miliar Rp)
Banjir	402	1.144	647,04
Kebakaran	193	44	137,25
Tanah Longsor	294	767	21,44
Kebakaran hutan	51	9	-
Gempa Bumi	58	384	437,88
Angin Topan	102	16	-
Konflik social	82	6.559	4.733,00
Gunung api	19	2	-
Kegagalan Teknologi	10	581	-

Sumber : Bakornas, 2005 dalam MPBI, 2005

Gambar 4
Jumlah Kejadian Longsor dan Jumlah Kabupaten/Kota Terkena Longsor, 2003

(Sumber: KLH, 2004)

Gambar 5
Jumlah Kejadian Banjir dan Jumlah Kabupaten/Kota Terkena Banjir, 2003

(Sumber : Bakornas PBP, 2003 dalam KLH, 2004)

Kenyataan-kenyataan di atas menunjukkan bahwa kerusakan sumberdaya alam bukan hanya terbatas semakin menipisnya ketersediaan komoditas yang dapat dimanfaatkan, melainkan telah menyebabkan kerusakan infrastruktur ekonomi maupun sosial. Bukan hanya itu, apabila dilihat dari distribusi manfaat atas eksploitasi sumberdaya alam juga menunjukkan ketidak adilan alokasi manfaatnya.

Privatisasi Profit, Sosialisasi Bencana

Untuk menunjukkan ketimpangan alokasi manfaat sumberdaya alam tersebut, berikut ini diuraikan dua kasus mengenai pemanfaatan sumberdaya hutan dan tambang.

Pengelolaan Hutan Maluku Tengah[4]

Dalam Rencana Strategis Kabupaten Maluku Tengah tahun 2002 - 2006, tampak bahwa telah ada keinginan untuk menetapkan landasan yang kokoh bagi penyelenggaraan pengelolaan hutan menuju kelestarian fungsi ekonomi, ekologi dan sosial. Ini diindikasikan adanya strategi penataan institusi dan perumusan kebijakan dalam rangka memastikan batas, status kepemilikan, dan tata ruang hutan, yang menjadi permasalahan pokok pengelolaan hutan saat ini. Hal penting lain adalah adanya upaya untuk mendorong dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pengelolaan hutan dalam bentuk Ijin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IPHHK) serta penanggulangan illegal logging dan berbagai bentuk pengrusakan hutan lainnya. Namun demikian, dalam implementasinya belum diarahkan untuk menyelesaikan permasalahan pokok pengelolaan hutan, yang merupakan prakondisi bagi terlaksananya pengelolaan hutan yang memenuhi prinsip-prinsip kelestarian[5].

---

[4] Informasi ini diperoleh dari komunikasi dalam proses pembimbingan di Program Pascasarjana, IPB dengan Abdul Latif Ohorella dan thesis Abdul Latif Ohorella (2003).

[5] Alokasi anggaran pembangunan daerah Maluku Tengah tahun 2002 - 2003 untuk sektor kehutanan, diprioritaskan pada kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan serta operasi pengamanan hutan, yang dimasalalu terbukti belum efektif untuk menanggulangi kegiatan illegal logging. Belum ada kegiatan untuk penataan institusi (kebijakan dan organisasi penyelenggara) kehutanan daerah, serta status hutan.

Politik Penetapan Kebijakan Kehutanan Daerah

Lemahnya formulasi kebijakan pengelolaan hutan oleh pemerintah daerah Maluku Tengah, paling tidak disebabkan oleh tiga faktor yaitu :

(a) Lemahnya kapasitas dan kapabilitas lembaga kehutanan daerah. Kondisi sumberdaya birokrasi lembaga kehutanan daerah tidak memungkinkan untuk merumuskan kebijakan yang dapat memecahkan permasalahan-permasalahan pengelolaaan hutan alam produksi yang bersumber dari aspek institusi termasuk ketidakpastian usaha, hak penguasaan dan pemilikan hutan, serta masalah-masalah kebijakan yang berimplikasi pada tingginya biaya transaksi.

(b) Lemahnya koordinasi dan perbedaan kepentingan antar level pemerintahan(kabupaten/propinsi/pusat).Dalam konteks penyelenggaraan pengelolaan hutan alam produksi pasca pemberlakuan otonomi daerah[6],koordinasi antara pemerintah kabupaten dan provinsi - disamping tentunya dengan pemerintah pusat - sangat penting,namun koordinasi ini tidak berjalan. Meskipun Dinas Kehutanan provinsi Maluku senantiasa melakukan kontrol dan proses-proses koordinasi penyelenggaraan pengelolaan hutan alam produksi dengan menggunakan instrumen hukum[7], namun akibat kekakuan tugas pokok dan fungsi lembaga kehutanan kabupaten, koordinasi dengan pemerintah provinsi tidak dilakukan.

(c) Kepentingan individu elit lokal dan strategi pencapaiannya.Kepentingan individu elit lokal meliputi kepentingan ekonomi, kepentingan untuk pengembangan karir dan kepentingan untuk sponsor politik *(political sponsorship)*.Dalam rangka pencapaian kepentingan tersebut,

---

[6] Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, tidak ada hubungan hirarkis (hubungan atasan dan bawahan) antara pemerintah provinsi dan kabupaten, sehingga pemerintah provinsi seharusnya menjadi pusat koordinasi di daerah, dengan membangun hubungan-hubungan kerja, termasuk penguatan institusi pemerintah kabupaten/kota.

[7] Terdapat paling tidak empat buah surat Dinas Kehutanan Provinsi Maluku kepada Dinas Kehutanan Maluku Tengah terkait dengan pengelolaan hutan alam produksi yang sifatnya instruksional. Masing-masing surat No. 522.21/Dishut-Mal/668/2002 tgl 07-10-2002; No. 522.1/Dishut-Mal/697/2002 tgl. 12-10-2002; No. 522.11/Dishut-Mal/130/2003 tgl. 26-03-2003; dan No. 522.2/Dishut-Mal/220/2003 tgl. 07-05-2003.

para pengambil kebijakan di daerah melakukan apa yang oleh Bates (1981) diacu dalam Hidayat (2000), disebut *autonomus choice.*

Sumberdaya politik secara efektif memberikan kontribusi pada kapasitas elit lokal melakukan autonomous choice karena adanya prakondisi yang mendukung yaitu sering adanya ketidakjelasan dan saling tumpang tindih di antara kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Kebijakan pemerintah pusat yang tumpang tindih dalam rangka desentralisasi kehutanan[8] telah menjadi instrumen yang sangat efektif untuk memberi peluang kepada state-apparatur di Maluku Tengah untuk mendapatkan keuntungan ekonomi tanpa secara langsung merugikan masyarakat.

Biaya Transaksi

Hasil perhitungan biaya transaksi pemanfaatan hutan yang berupa Ijin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IPHHK) sebagaimana disajikan pada Tabel 3. Besarnya biaya transaksi tersebut lebih kecil dari temuan Depperindag dan Sucofindo (2001), namun dengan menggunakan produksi tahunan sebagai acuan perhitungan, maka besarnya biaya transaksi pemanfaatan hutan IPHHK relatif sama dengan HPH[9]. Besarnya biaya transaksi tersebut berarti sekitar 28,24% dari biaya operasional. Timbulnya biaya transaksi tersebut merupakan implikasi dari dilaksanakannya 21 jenis kegiatan administratif, dan harus berhubungan dengan 9 instansi pemerintah dengan melakukan 92 urusan (meja) dan dilakukannya inspeksi sebanyak 12 kali per tahun oleh 3 instansi pemerintah.

Kecenderungan perilaku HPH dalam merespon tingginya biaya transaksi relatif sama dengan perilaku pemegang IPHHK. Indikasi dilakukannya penebangan berlebih (over cutting) atau

---

[8] Antara UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 25 Tahun 2000 dengan UU No. 41 Tahun 1999 dan PP 34 Tahun 2002, terdapat perbedaan substansi penyelenggaraan otonomi daerah di bidang kehutanan. Hal ini antara lain mengakibatkan kondisi ketidakpastian format desentralisasi kehutanan, yang kemudian direspon oleh daerah melalui perumusan kebijakan untuk kepentingan jangka pendek.

[9] Depperindag dan Sucofindo (2001) memperkirakan biaya transaksi tahunan pemanfaatan hutan HPH mencapai Rp. 203.000/m^3 dengan dasar perhitungan tebangan tahunan sebanyak 30.000 m^3

penebangan di luar lokasi yang diijinkan oleh pelaku IPHHK dapat diidentifikasi dari proses inventarisasi potensi hutan, penandaan pohon tebang, pohon inti dan pohon induk serta penentuan lokasi IPHHK yang dilakukan dengan tidak benar[10]. Kecenderungan menekan biaya-biaya yang bersifat endogeneus, dapat diidentifikasi dari rendahnya prestasi pelaksanaan tata batas IPHHK, dan pembinaan hutan.

Tabel 3

Biaya transaksi pemanfaatan hutan IPHHK di Maluku Tengah

No.	Jenis Biaya	Besar biaya (x Rp. 1.000)	Keterangan
1.	Biaya koordinasi :		Berdasarkan perhitungan pada IPHHK dengan tebangan tahunan sebanyak 6.000 m^3. Dari perhitungan ini, maka beban pungutan tidak resmi sebesar Rp. 55.100/m^3.
	(1) Pengurusan ijin	80.350,00	
	(2) Pembinaan, pengawasan dan pengendalian	79.200,00	
	(3) Pelaporan	12.350,00	
2.	Biaya informasi	25.500,00	
3.	Biaya strategi	133.200,00	
	Jumlah	330.600,00	

Berdasarkan temuan di atas, maka pelaksanaan desentralisasi pengelolaan hutan dalam rangka otonomi daerah di Maluku Tengah belum mampu meminimalkan biaya transaksi. Ini berarti kontradiktif dengan apa yang dikemukakan oleh Ostrom, et al. (1993) bahwa desentralisasi akan mengurangi biaya transaksi dan perencanaan karena adanya kedekatan pengambilan keputusan dengan problema masyarakat.

Sebagian besar kontraktor logging IPHHK diantaranya adalah pemegang HPH. Besarnya biaya transaksi pemanfaatan hutan IPHHK tersebut ternyata justru menjadi insentif bagi HPH untuk mengabaikan upaya-upaya yang dapat menjadi pendorong berjalannya aktivitas HPH, misalnya dengan mengakomodir

---

[10] Hasil identifikasi berdasarkan observasi lapangan dan wawancara dengan staf dinas kehutanan Maluku Tengah yang tidak mau disebutkan namanya, diperoleh temuan sebagai berikut : (a) inventarisasi potensi hutan umumnya dilakukan tidak lebih dari 25% dari seluruh areal yang dimohon, (b) tidak dilakukan penandaan dan penomoran pohon tebang, pohon induk dan pohon inti, dan (c) penentuan lokasi IPHHK di lapangan berdasarkan acuan peta yang diragukan kebenarannya dan menggunakan alat ukur yang tidak tepat.

tuntutan masyarakat adat dalam bentuk pemberian fee dengan jumlah tertentu. Hal ini karena beban kewajiban yang harus dilaksanakan dalam format pemanfaatan hutan HPH lebih banyak dibanding IPHHK[11]. Dengan demikian maka harapan untuk mendorong kembali aktivitas pelaku usaha kehutanan HPH di Maluku Tengah relatif sulit diwujudkan apabila kebijakan pemanfaatan hutan IPHHK masih tetap dipertahankan.

Distribusi Manfaat

Substansi pemberian IPHHK adalah agar terjadinya redistribusi manfaat sumberdaya hutan kepada masyarakat lokal secara adil. Ini merupakan jawaban atas berbagai gugatan terhadap sistim pengelolaan hutan alam produksi yang selama tidak banyak memberikan manfaat bagi masyarakat di dalam dan di sekitar hutan. Hal ini juga diyakini sebagai penyebab timbulnya berbagai konflik pemanfaatan sumberdaya hutan. Dari hasil perhitungan laba rugi pemanfaatan hutan sistem IPHHK, ternyata laba yang diperoleh pelaku usaha sekitar US$ 27,50 per m^3 kayu bulat. Laba tersebut dinikmati oleh kontraktor logging yang menjadi mitra kerja masyarakat sebagai pemegang ijin sebanyak US$ 25, sedangkan yang diterima oleh masyarakat dalam bentuk dana kompensasi sebesar US$ 2,50. Pemerintah memperoleh US$ 35,40 dari setiap m^3 kayu bulat berupa pungutan kehutanan dan pajak. Dari bagian pemerintah tersebut, pemerintah daerah Maluku Tengah memperoleh sekitar US$ 8,50, pemerintah provinsi Maluku memperoleh US$ 1,09, kabupaten/kota lainnya di provinsi Maluku US$ 2,18[12]. Proporsi distribusi manfaat ekonomi (gross income)[13] kepada para pihak tersebut diatas disajikan pada Gambar 6.

---

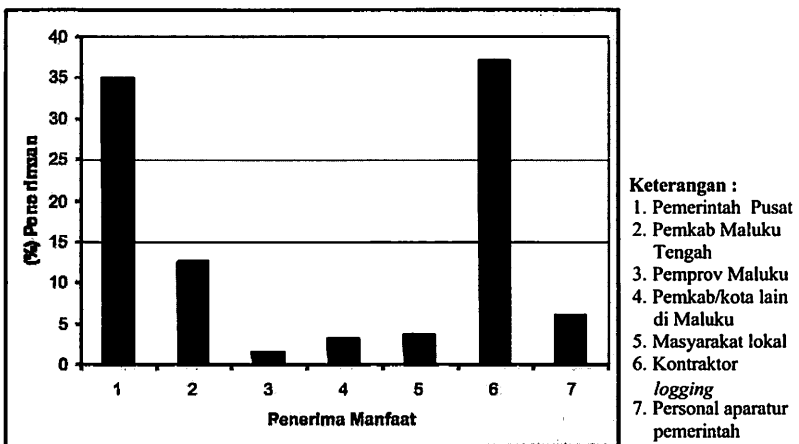
[11] Pemegang IPHHK tidak dikenai kewajiban menyerahkan foto udara atau citra satelit, penyusunan dokumen AMDAL dan pemantauan lingkungan, serta beberapa kegiatan pembinaan hutan seperti pembuatan petak ukur permanen, plot plasma nutfah, dll, sebagaimana diwajibkan kepada pemegang HPH.

[12] Penerimaan negara dari sektor kehutanan dibagi dengan perimbangan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah. Bagian daerah dari penerimaan provisi sumberdaya hutan dibagi dengan perincian 16% untuk provinsi, 32% untuk kabupaten/kota penghasil dan 32% untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan [UU No. 25 Tahun 1999, Pasal 6 ayat (5) dan penjelasannya]. Dana reboisasi dibagi dengan imbangan 40% untuk daerah penghasil dan 60% untuk pemerintah pusat [UU No. 25 Tahun 1999, Pasal 8 ayat (4)].

[13] Diperhitungkan sebagai gross income karena tidak diperhitungkan opportunity cost dari modal(investasi) yang dilakukan oleh kontraktor logging

Dari gambaran distribusi manfaat ekonomi (gross income) setiap m³ kayu bulat dari pemanfaatan hutan IPHHK, ternyata pemerintah pusat menerima 35,25%, pemerintah kabupaten Maluku Tengah menerima 12,68%, pemerintah provinsi Maluku 1,63%, pemerintah kabupaten/kota lainnya di provinsi Maluku menerima 3,25%, masyarakat lokal menerima 3,73%, kontraktor logging menerima 37,30% dan personal aparatur pemerintah (provinsi dan kabupaten) menerima 6,16% yang diperhitungkan dari biaya transaksi (Tabel 3) setelah dikurangi dengan bagian yang diterima masyarakat. Dengan demikian masyarakat dan pemerintah daerah tidak begitu banyak memperoleh manfaat dari kebijakan pemanfaatan hutan IPHHK yang saat ini berjalan. Apabila diperhitungkan juga kemungkinan tidak dilaporkannya sebagian kayu bulat yang diproduksi, maka kontraktor logging adalah penerima terbesar dari manfaat ekonomi (gross income) pemanfaatan hutan IPHHK. Oleh karena itu argumentasi bahwa masyarakat akan memperoleh manfaat yang adil dari pemberian IPHHK tidak sepenuhnya benar. Dengan demikian, kebijakan pemberian IPHHK belum dapat menjadi solusi dalam memecahkan persoalan ketidakadilan perolehan manfaat ekonomi pengelolaan hutan alam produksi antara para pihak yang terlibat.

Gambar 6
Distribusi gross income pemanfaatan hutan IPHHK

Keterangan :
1. Pemerintah Pusat
2. Pemkab Maluku Tengah
3. Pemprov Maluku
4. Pemkab/kota lain di Maluku
5. Masyarakat lokal
6. Kontraktor *logging*
7. Personal aparatur pemerintah

Pertambangan Hutan Lindung di Sumbawa[14]

Hutan di Sumbawa merupakan hutan tropis basah dataran rendah yang selalu hijau. Secara ekologi hutan lindung memiliki peranan yang sangat penting dalam sistem alam bagi pendukung siklus kehidupan manusia dan sebagai penopang keberlanjutan ekosistem alam. Disamping itu hutan juga sebagai sumber mata pencaharian bagi masyarakat sekitar hutan. Namun kondisi hutan di Sumbawa saat ini terancam kerusakannya, disebabkan oleh penebangan kayu secara komersial dan hampir seluruh wilayah hutan lindung digunakan untuk pertambangan. PT. Newmont Nusa Tenggara (PT. NNT) yang berlokasi di Pulau Sumbawa adalah merupakan perusahaan yang melakukan penambangan dengan sistem pertambangan terbuka (open pit mining) di kawasan hutan lindung dan sudah memperoleh kontrak karya sejak tahun 1996.

Kasus ini menggambarkan tentang dasar pertimbangan kebijakan operasi industri pertambangan PT. NNT di hutan kawasan lindung, dengan mengestimasi nilai ekonomi total hutan lindung di Blok Dodo dan Blok Rinti di Sumbawa yang akan dikonversi untuk pertambangan terbuka oleh PT. NNT serta mengkaji distribusi pendapatan pertambangan terbuka PT. NNT di Blok Batu Hijau bagi pemerintah dan masyarakat

Nilai Ekonomi Total Hutan Lindung

Nilai ekonomi total hutan lindung dalam wilayah PT. NNT di Blok Dodo dan Blok Rinti merupakan penjumlahan beberapa nilai ekonomi yang meliputi nilai manfaat langsung yang terdiri dari nilai kayu (kayu log dan kayu bakar), dan nilai non kayu (rotan, bambu, kemiri, madu, gula aren, burung punglor dan rusa). Nilai manfaat tidak langsung yang terdiri dari nilai persediaan atau pengaturan air, nilai pencegah erosi, nilai penyedia unsur hara, nilai serapan karbon. Serta Nilai bukan guna yang terdiri dari nilai pilihan dan nilai keberadaan. Secara keseluruhan nilai ekonomi total hutan lindung dalam wilayah PT. NNT di Blok Dodo dan Blok Rinti

[14] Informasi ini diperoleh dari komunikasi dalam proses pembimbingan di Program Pascasarjana, IPB dengan Muhammad Marzuki dan thesis Muhammad Marzuki (2005).

diperkirakan sebesar Rp.478,67 milyar sampai dengan Rp.1,04 triliun per tahun. Secara lebih rinci rekapitulasi nilai ekonomi total hutan lindung di Blok Dodo dan Blok Rinti disajikan pada Tabel 4.

Tabel 4
Nilai Ekonomi Total Hutan Lindung di Blok Dodo dan Blok Rinti
(dalam juta rupiah).

MACAM NILAI MANFAAT	ESTIMASI NILAI MANFAAT		LINGKUP MANFAAT
	MINIMUM (Rp/Th)	MAKSIMUM (Rp/Thj)	
Manfaat Langsung	**29.530,14**	**34.336,35**	
Hasil Hutan Kayu	**23.786,72**	**23.786,72**	
Kayu Log	23.048,51	23.048,51	Lokal, Regional, Nasional
Kayu Bakar	738,21	738,21	Masyarakat di sekitar hutan
Hasil Hutan Non Kayu	**5.743,42**	**10.549,63**	
Rotan	4.422,48	7.370,81	Lokal, Regional, Nasional
Bambu	796,22	2.654,10	Masyarakat di sekitar hutan
Madu	246,08	246,08	Masyarakat di sekitar hutan
Gula Aren	159,32	159,32	Masyarakat di sekitar hutan
Burung Punglor	122,05	122,05	Masyarakat di sekitar hutan
Rusa	119,32	119,32	Masyarakat di sekitar hutan
Manfaat Tidak Langsung	**140.657,70**	**554.061,83**	
Persediaan/Pengaturan air	2.388,69	2.388,69	Masyarakat di sekitar hutan
Pencegah Erosi	2.796,28	32.190,41	Masyarakat di sekitar hutan
Penyedia Unsur Hara	61.537,15	121.368,09	Masyarakat di sekitar hutan
Serapan Karbon	73.935,58	398.114,64	Lokal, Regional, Nasional dan Global
Nilai Bukan Guna	**303.681,40**	**454.646,93**	
Nilai pilihan	2.274,94	79.054,19	Masyarakat di sekitar hutan
Nilai Keberadaan	301.406.53	375.592,74	Masyarakat di sekitar hutan
Jumlah (Rp/Tahun)	**473.869,31**	**1.043.045,11**	

Sumber : Data primer dan sekunder diolah Tahun 2004

Tabel 4 menunjukkan bahwa nilai guna langsung hutan lindung hanya sebesar 3 - 7 % , nilai guna tidak langsung adalah merupakan nilai terbesar yaitu 53 - 64 % dan nilai bukan guna sebesar 29 - 44 % dari nilai manfaat total hutan lindung.

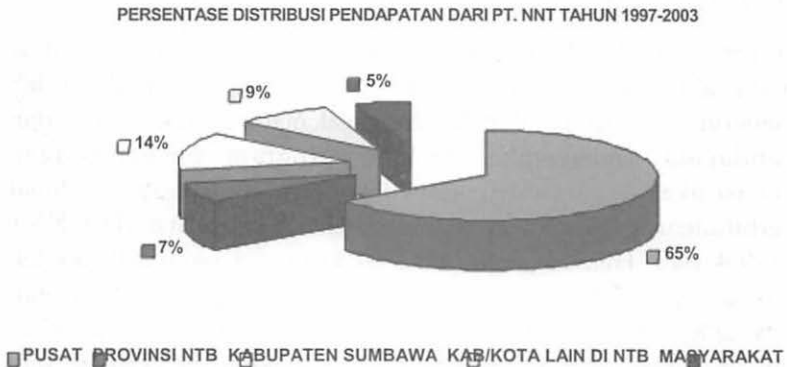
Besarnya nilai jasa lingkungan tersebut menunjukkan bahwa semakin meningkatnya laju kerusakan hutan baik yang disebabkan oleh penebangan secara liar (illegal loging) maupun konversi hutan untuk peruntukan lain sesungguhnya tidak hanya berpengaruh terhadap hilangnya peluang usaha yang hanya berlandaskan pada kayu sebagai hasilnya, serta keputusan konversi hutan tidak hanya mempertimbangkan hasil usaha yang dapat dilakukan setelahnya. Karena jasa lainnya dari hutan, yang sangat penting bagi pelestarian

ekosistem dan lingkungan hidup, untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat di lokasi tertentu sampai global, jauh lebih tinggi.

Distrubusi Pendapatan Pertambangan Terbuka di Hutan Lindung

Distribusi pendapatan dalam penelitian ini adalah distribusi manfaat finansial keberadaan PT. NNT di Blok Batu Hijau yang diperoleh pemerintah berupa pendapatan dari pajak maupun bukan pajak dan pendapatan masyarakat melalui program pengembangan masyarakat (community development). Berdasarkan hasil perhitungan pendapatan pemerintah dan masyarakat dari PT. NNT di Blok Batu Hijau sejak Tahun 1997 sampai dengan 2003 adalah sebesar Rp.2,27 triliun, yang terdiri dari pendapatan pemerintah sebesar Rp.2.16 triliun dan pendapatan masyarakat sebesar Rp. 113,33 milyar. Secara lebih rinci distribusi pendapatan pemerintah dan masyarakat disajikan pada Tabel 5

Tabel 5

Distribusi Pendapatan Pemerintah dan Masyarakat dari PT. NNT

TAHUN	PUSAT	PROV. NTB	KAB. SUMBAWA	KAB/KOTA LAIN	MASYARAKAT
1997	19.681.304.772	412.176.568	824.094.872	23.580.360	-
1998	268.272.127.632	3.645.495.659	13.738.887,415	120.065,830	-
1999	186.451.891.760	9.038.203.000	13.341.229.734	697.325.735	-
2000	294.986.595.018	31.697.139,480	57.452.382.413	41.968.523.423	50.015.727.000
2001	419.646.915,005	40.061.033.988	78.944.652.629	57.215.366.276	26.253.495.000
2002	161.173,415,985	37.210,661,888	74.009.488,771	53.878.321.541	16.676.397.000
2003	138.231.634.037	36.243.692.888	72.262.315.645	53.721.261.095	20.386.512.000
TOTAL	1.488.443.884.210	158.308.403.473	310.573.051.478	207.624.444.260	113.332.131.000

Sumber : PT. NNT dan Dispenda NTB, 2004

Tabel 5 menunjukkan bahwa secara nominal pemerintah pusat memperoleh proporsi pendapatan terbesar yaitu sebesar Rp.1,488 triliun (65 %), Kabupaten Sumbawa sebagai dareah penghasil hanya memperoleh pendapatan sebesar Rp.310,57 milyar (14 %), Provinsi Nusa Tenggara Barat sebesar Rp.158,30 milyar (7 %), Kabupaten/Kota di Nusa Tengga Barat sebesar Rp.207,62 milyar (9%) dan masyarakat memperoleh proporsi pendapatan terendah yaitu sebesar Rp.113,33 milyar (5 %) dari keseluruhan manfaat finansial yang diperoleh dari PT. NNT sejak Tahun 1997 sampai dengan Tahun 2003. (Gambar 7)

Gambar 7

Persentase Distribusi Pendapatan (gross income) dari PT. NNT Tahun 1997-2003

Rendahnya manfaat finansial yang diperoleh Kabupaten Sumbawa dan masyarakat sekitar menunjukkan bahwa selama ini terjadi ketidak adilan dalam alokasi pendapatan dari pengelolaan sumberdaya mineral oleh PT. NNT di Blok Batu Hijau dimana sebagian besar manfaat finansial yang diperoleh mengalir ke pemerintah pusat sedangkan pemerintah Kabupaten Sumbawa sebagai kabupaten penghasil secara nominal hanya memperoleh pendapatan sebesar 14 % dari total pendapatan (bukan dari keuntungan perusahaan). Kekayaan sumberdaya mineral yang terdapat di Kabupaten Sumbawa selama ini masyarakat hanya bisa melihat kekayaan sumberdaya mineralnya dikeruk dan dikuras untuk di bawa ke Jakarta karena secara nominal masyarakat hanya memperoleh bagian sebesar 5 % dari peroleh pendapatan (bukan dari keuntungan perusahaan). Rendahnya pendapatan masyarakat juga disebabkan karena kurangmya komitmen PT. NNT dan juga tidak ada aturan yang mengtur tentang alokasi dana dari keuntungan perrusahaan untuk dana pengembangan masyarakat.

Analisis Biaya Manfaat Ekonomi Pertambangan Terbuka di Hutan Lindung

Manfaat yang dimaksud adalah nilai ekonomi total tambang terkandung di Blok Batu Hijau, sedangkan biaya adalah nilai

ekonomi hutan yang hilang (potential loss value) karena dikonversi untuk pertambangan terbuka di Blok Dodo dan Blok Rinti.

Data keuntungan PT. NNT di Blok Batu Hijau yang digunakan yaitu keuntungan pertambangan PT. NNT tahun 2002 karena data yang diperoleh dari publikasi PT. NNT hanya pada tahun 2002. Keuntungan PT. NNT pada tahun 2002 sebesar Rp.526,14 milyar yang diperoleh dari total jumlah biaya operasional sebesar Rp.3,261triliun dikurangi dengan jumlah biaya operasional yaitu sebesar Rp.2,735 triliun.

Hasil analisis biaya manfaat ekonomi industri pertambangan terbuka PT. NNT dengan mengkonversi hutan lindung pada tahun 2002 diperoleh nilai Benefit Cost Rasio (BCR) sebesar 0,52. Hal ini menunjukkan bahwa keputusan pengembangan industri pertambangan PT. NNT di Blok Dodo dan Blok Rinti dengan mengkonversi hutan lindung tidak layak dikembangkan secara ekonomi. Disamping itu, keputusan mengkonversi hutan lindung di Blok Dodo dan Blok Rinti untuk pertambangan terbuka oleh PT. NNT akan menyebabkan kerugian akibat hilangnya nilai hutan lindung sebesar Rp.516.905.110.000,- yang memberikan manfaat lingkungan bagi masyarat dan merupakan tumpuan daya dukung kehidupan saat ini dan dimasa yang akan datang.

Analisis Biaya dan Manfaat Ekonomi Bagi Daerah

Komponen manfaat yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pendapatan yang diperoleh pemerintah daerah berupa pajak maupun bukan pajak dan masyarakat melalui program pengembangan masyarakat (community development) dari PT. NNT selama 4 tahun beroperasi (tahun 2000 sampai dengan tahun 2003). Sedangkan komponen biaya yang dimaksud adalah nilai hutan bagi daerah yang hilang karena dikonversi untuk pertambangan terbuka (potential loss value).

Hasil perhitungan analisis biaya manfaat ekonomi BCR diperoleh rata-rata per tahun sebesar 0,49 untuk nilai potential loss terendah bagi daerah dan BCR rata-rata per tahun 0,30 untuk potential loss tertinggi bagi daerah. Secara lebih rinci nilai BCR ekonomi pertambangan dengan mengkonversi hutan lindung disajikan pada Tabel 6.

Tabel 6
Perbandingan Nilai Potential Loss Bagi Daerah dengan Pendapatan Daerah dari PT. NNT

TAHUN	Pendapatan Daerah (Benefit) (Rp)	Potential loss MINIMUM (Cost) (Rp)	(B/C)	Potential loss MAKSIMUM (Cost) (Rp)	(B/C)
2000	181.133.772.316	376.905.220.002	0,47	621.881.960.000	0,29
2001	202.474.547.894	376.905.220.002	0,53	621.881.960.000	0,33
2002	181.774.869.200	376.905.220.002	0,48	621.881.960.000	0,29
2003	182.613.781.628	376.905.220.002	0,48	621.881.960.000	0,29
RATA-RATA	186.999.242.760	376.905.220.002	0,49	621.881.960.000	0,30

Sumber : PT. NNT, Dispenda Sumbawa, 2004, dan perhitungan sendiri

Tabel 6 menunjukkan bahwa keputusan pengembangan pertambangan terbuka dengan mengkonversi hutan lindung tidak layak secara ekonomi. Disamping itu juga daerah dan masyarakat mengalami kerugian akibat hilangnya nilai hutan lindung bagi daerah sebesar Rp.189,91 milyar sampai dengan Rp.434,88 milyar per tahun berupa manfaat lingkungan bagi daerah dan masyarakat yang merupakan tumpuan daya dukung kehidupan saat ini dan di masa yang akan datang.

Dari kedua kasus di atas dapat ditunjukkan keuntungan dari eksploitasi besar-besaran sumberdaya alam bukan hanya tidak didistribusikan secara adil, namun bagi masyarakat lokal dan pemerintah daerah juga harus siap menerima terjadinya bencana akibat dari kerusakan sumberdaya alam tersebut.

Institusi Tanpa Tafsir Ekosistem

Pembangunan dengan memanfaatkan sumberdaya alam oleh berbagai sektor, dimana setiap sektor seolah-olah berbekal Undang-undangnya masing-masing tidak akan memungkinkan keterbatasan daya dukung sumberdaya alam digunakan sebagai pengendali kerusakannya. Karena untuk menentukan daya dukung tidaklah mungkin bentang alam dibagi-bagi dalam wilayah administrasi maupun yurisdiksi sektor-sektor.

Cara yang berlangsung saat ini adalah sektor berjalan sendiri-sendiri dengan berbekal kebenaran dalam Undang-undangnya

masing-masing - misalnya UU Kehutanan, Mineral dan Batu Bara, Sumberdaya Air, Perikanan, Kelistrikan, Minyak dan Gas Bumi, Perkebunan - padahal implementasi keseluruhan UU tsb berada dalam bentang alam yang sama.

Saat ini Rancangan Undang-undang (RUU) Pertambangan Mineral dan Barubara sedang di bahas di DPR-RI. Di waktu yang lain, akan dibahas pula RUU Sumberdaya Agraria dan RUU Sumberdaya Alam. Juga semestinya dibahas kembali Undang-undang (UU) Kelistrikan dan UU Minyak dan Gas Bumi. Sementara itu telah ada UU Perikanan, UU Perkebunan, UU Sumberdaya Air, UU Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya, UU Tata Ruang serta UU Kehutanan. Tiga UU yang terakhir juga akan direvisi. Penetapan kerangka dasar tindakan negara - yang dapat difahami dari isi kesebelas UU dan RUU yang berkaitan dengan sumberdaya alam tersebut - agar hasilnya dapat mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, implisit di dalam makna kemakmuran itu, semestinya juga diperhatikan keberlanjutan fungsi sumberdaya alam sebagai daya dukung kehidupan (life support system). Kerangka dasar tindakan negara tersebut, sejauh ini, belum menjamin perlindungan fungsi sumberdaya alam secara layak.

Setiap pembahasan RUU, tafsir hak menguasai negara (HMN) senantiasa diperdebatkan untuk menghasilkan penjabarannya sampai di tingkat yang lebih operasional. Namun demikian, terlepas isi tafsir HMN tersebut, sumberdaya alam yang juga punya „kekuasaan" dan „hukum alam", masih luput digunakan sebagai dasar tindakan negara, karena tafsirnyapun belum pernah dijabarkan. Akibatnya sungguh sangat jelas. Negara telah melanggar „hukum alam". Sehingga daya-daya alam memberi hukuman melampaui rasa keadilan buatan manusia. Kaya-miskin, menguasai-dikuasai, penindas-tertindas, dapat lenyap seketika oleh malapetaka alam yang menerpanya.

Cacat Bawaan Sektor

Dalam implementasinya, kesebelas UU/RUU di atas, berada dalam ruang kelola yang sama. Sementara itu, dalam setiap UU/RUU,

kalaupun ada, secara sendiri-sendiri memandatkan ruang kelola, menetapkan batas yurisdiksi, membentuk badan atau lembaga (Lampiran 1). Dengan demikian, kebenaran hukum setiap UU dibatasi oleh ruang kelolanya. Terdapat Wilayah Pengelolaan Hutan, Wilayah Sungai untuk pengelolaan air, Wilayah Kerja untuk pertambangan minyak dan gas bumi, Wilayah Usaha Pertambangan untuk mineral dan batubara, wilayah perikanan, yang seluruhnya dapat terletak atau dipengaruhi oleh kualitas daerah aliran sungai (DAS) yang sama.

Sehingga seluruh kegiatan menghasilkan dampak negatif kumulatif yang dapat merusak dan mencemari lingkungan, tanpa dapat dikendalikan oleh masing-masing sektor. Karena setiap sektor mempunyai ukuran kinerja sendiri-sendiri. Dampak demikian ini dapat menjadi penyebab konflik sosial, yang pada gilirannya menjadi penghambat dicapainya kepastian usaha.

Dari berbagai referensi, tafsir sumberdaya alam melahirkan keterkaitan dan ketergantungan antar individu atau kelompok masyarakat yang tinggal di wilayah yang sama maupun berbeda - bahkan berbeda negara, sehingga suka atau tidak suka mengharuskan berlangsungnya aksi atau tindakan bersama (collective actions). Karakteristik sumberdaya alam bukan hanya mengulas sifat-sifat alam, melainkan juga menentukan dibatasinya hak si A yang berakibat terhadap hak si B, oleh sebab turunnya manfaat sumberdaya alam yang dikelola si B akibat pelaksanaan hak di A.

Bagaimana, misalnya, kabupaten tertentu dapat mengembangkan potensi perikanannya, ketika wilayah perairannya digelontori oleh tailing dari pertambangan di kabupaten lainnya? Bagaimana dua kabupaten atau lebih melakukan tindakan bersama untuk menentukan batasan produksi mineral, batubara, minyak bumi, kayu, air, ikan, maupun membatasi konversi hutan untuk berbagai keperluan pembangunan, karena kabupaten-kabupaten tersebut daya dukungnya berada dalam daerah aliran sungai (DAS) yang sama? Apakah Balai dan Pengelola Wilayah Hutan, Dewan Sumberdaya Air, Badan Pelaksana dan Badan Pengatur, Badan Pengawas, yang dibentuk oleh beberapa UU tidak

perlu bekerjasama, padahal menghadapi daya dukung sumberdaya alam yang sama dan tidak mungkin disekat-sekat? Oleh karena itu, karakteristik sumberdaya alam juga menentukan inti persoalan hak dan ijin yang telah dijabarkan dalam RUU Sumberdaya Agraria.

Dampak yang sudah terjadi, secara nasional, akibat kuatnya sektoralisme pengelolaan sumberdaya alam adalah berkembangnya ijin tanpa pengelolaan sumberdaya alam. Dengan kata lain, mandat negara dijabarkan pemerintah (daerah) sebatas ribuan ijin, tanpa ada informasi daya dukung untuk mengendalikannya. Akibatnya, tidak pernah cukup hanya mengandalkan teknologi untuk mengendalikan kerusakan dan pencemaran lingkungan, karena investasi penghasil perusak dan pencemarnya sudah melampaui daya dukung. Penerapan sejumlah kewajiban bagi pemegang ijin menjadi sia-sia. Dalam hal ini tidak keliru apabila ada referensi yang menyebutkan bahwa pendekatan sektor adalah pendekatan reduksionis yang mempunyai cacat bawaan.

Implikasi

Karena seluruh Undang-undang yang berkaitan dengan sumberdaya alam memegang ruang kelola dan komoditi masing-masing, dan Undang-undang ini sebagai landasan hukum bekerjanya sektor-sektor, maka:

1. Tanpa ada Undang-undang Pengelolaan Sumberdaya Alam (SDA) yang dapat memperkuat pengelolaan SDA, maka negara tidak akan dapat melakukan pengelolaan SDA, sebaliknya yang berkembang hanya usaha pemanfaatan SDA tanpa mempertimbangkan daya dukungnya;
2. Kinerja birokrasi yang menjadi instrumen pelaksanaan Undang-undang bukan hanya ditentukan oleh kapasitas dan kemampuan personelnya, melainkan ditentukan oleh adanya restrukturisasi institusi sehingga bentang alam, DAS, atau wilayah bioregion tertentu menjadi kesatuan perencanaan dalam usaha pemanfaatan SDA.

11

Konsep Tanah Negara & Hutan Negara: Warisan dari Zaman Feodal & Zaman Kolonial

Oleh: *HedarLaudjeng*[1]

Untuk mengakhiri persaingan di antara perkumpulan-perkumpulan dagang di Negeri Belanda yang mengadakan perdagangan di Asia, maka pada tahun 1602 Pemerintah Belanda membentuk sebuah persekutuan dagang, yaitu *Verenigde Oost-Indische Compagnie* (VOC). Pemerintah Belanda memberikan hak monopoli kepada VOC untuk melakukan perniagaandi Indonesia. Disamping itu VOC juga diberi semacam hak kenegaraan seperti mengadakan laskar dan armada perang, menduduki daerah-daerah baru, mengadakan perjanjian dagang dan menjalankan peperangan terhadap para penguasa / raja-raja yang menghalangi kepentingan VOC.

Tanah dan hutan adalah milik raja. Setidak-tidaknya demikianlah raja Mataram yang berkuasa di Pulau Jawa. Dalam plakat tanggal 8 September 1803 antara lain disebutkan, bahwa semua hutan kayu di Jawa harus dibawah pengawasan Kompeni sebagai *domein* (hak milik negara) dan *regalia* (hak istimewa raja dan para penguasa). Tidak seorangpun boleh menebang atau memangkas apalagi menjalankan suatu tindakan kekuasaan. Kalau larangan dilanggar, maka pelanggarnya akan dijatuhi hukuman badan. [2] Plakat

[1] Anggota Perkumpulan Bantaya , Palu Sulawesi Tengah.
[2] Anonim : Sejarah Kehutanan Indonesia, Departemen Kehutanan RI, 1986

adalah suatu pengumuman tertulis yang yang pada waktu itu kekuatan berlakunya dianggap sama dengan undang-undang.

Pikiran yang serupa, juga dianut oleh Kesultanan Banjarmasin. Dalam pasal ke delapanbelas Tractaat Kesultanan Banjarmasin dan VOC tanggal 13 Agustus 1787 antara lain disebutkan:[3]

> "Demikian lagi karena Paduka Seri Sultan telah menanggalkan tachta keradjaan negeri Bandjar kepada Kompeni maka tempat2 jang keluar batu intan dan galian emas dari Bason dan Moluko dan Tambunio baik dimana tempat djuga keluar itu dalam tachta keradjaan negeri Bandjar tempat2 jang sedia sudah ketahuan atau jang lagi akan didapatnja sekalian itu kenah kepada watas perintah Kompeni hanja ketjuali tempat2jang bernama Dongko Kanan dan Dongko Kirijang tersimpan pada tanah2 jang telah diserahkan kepada Paduka Seri Sultan supaja diperintahnja dengan peri pindjaman tetapi lain daripada itu karang2 atau guah2 jang keluar sarang burung baik jang didakam negeri baik jang ada pada pesisir2 beserta sekalian tempat2 dimana keluar sarang burung ditanah2 Bandjar baik jang sekarang sudah diketahuinja atau jang lagi akan didapatnja satupun tiada diketjualikan jang ada dalam seluruh tanah negeri Bandjarhanja sekaliannja itu Paduka Seri Sultan menjerahkannja kepada kepada Kompeni Welanduwi jang boleh kerdja sebagaimana suka kehendaknja dengan dia itu baik Kompeni mau melelangkan mendjual kepada rakjatnja djuga atau kepada orang Tjina atau kepada orang Chodja atau kepada lain2 djenis orang seperti mana Kompeni suka djuga hanja tetapi Kompeni beperdjandjikan kepada Paduka Seri Sultan akan dibajar separo daripada rijal bea2 jang masuk kepada Kompeni pada tiap2 tahun daripada satu2 perkara jang baharu tersebut seperti batu intan dan emas serta sarang burung tetapi dengan perdjandjian ini jakni apabila Kompeni suka mengambil bagi sendirinja batu intan dan emas serta sarang burung jang dikumpul mau semuanja atau separo punmaka tiada boleh diserahkanja itu kepada satu orang melainkan kepada Kompeni sendiri djuga adanja."

Lebih lanjut dalam pasal keduapuluh, disebutkan:

> "Dan adalah bebas kepada Kompeni memotong kaju besar dan ketjil sebagaimana ia suka djuga atau jang Kompeni akan berhadjat pada segala tempat2 jang telah diserahkan kepada perintah pindjaman Paduka Seri Sultan dan tiada boleh ditjegah

---

[3] Anonim :Surat-surat Perjanjian antara Kesultanan Banjarmasin dengan Pemerintah2 VOC, Bataafse Republik, Inggeris dan Hindia-Belanda 1635-1860, ANRI, 1965

atau memeri aradl pada itu hanja pula telah lazim atas Paduka Seri Sultan beperdjandjikan pula serta menjanggup akan menjuruh rakjat2nja memotong kaju2 itu akan upahan jang patut jang akan ditentukan tambahan lagi Paduka Seri Sultan akan meringankan pekerdjaan itu dengan seboleh2nja adanja."

Pendirian tersebut kemudian diikuti oleh Gubernur Jenderal Daendels, yang memerintah Pulau Jawa pada tahun 1808-1811. Antara lain ditunjukan dengan tindakannya yang menjual tanah-tanah disekitar Jakarta dan Krawang kepada Orang-orang Eropa dan Tionghoa yang kaya, yang juga diberi hak untuk menuntut pekerjaan rodi dari penduduk yang bermukim diatas tanah itu. Inilah asal mula adanya tanah-tanah Partikelir di Pulau Jawa.[4]

Raffles sebagai wakil pemerintah Inggris yang berkuasa antara tahun 1811-1816 meneruskan penjualan tanah-tanah di Pulau Jawa, sehingga semakin memperbanyaktanah-tanah Partikelir. Bahkan kemudian memproklamirkan bahwa dahulu semua tanah di Indonesia adalah milik raja. Oleh karena kekuasaan Raja telah diambil alih oleh pemerintah Inggris, maka tanah adalah milik pemerintah Inggris. Oleh sebab itu petani diwajibkan membayar sewa tanah kepada pemerintah Inggris sebanyak 2/5 dari hasil tanamannya.[5] Sejak proklamasi Raffles itulah gelombang perampasan hak milik masyarakat lokal dikawasan Asia dimulai.[6]

Ketika Belanda kembali berkuasa di Pulau Jawa pada tahun 1816,konsep tanah negara yang dianut oleh penguasa-penguasa sebelumnya, tetap dilanjutkan. Untuk mendapatkan uang yang lebih banyak guna menutupi hutang-hutang pemerintah Belanda sebagai akibat dari Perang Diponegoro dan Perang Belgia yang terjadi sebelumnya, diterapkanlah sistem tanam paksa *(cultuurstelsel)* . Sistem ini digagas dan diterapkan oleh Gubernur Jenderal Van den Bosch sejak tahun 1830, dengan didasarkan pada anggapan, raja atau negara sebagai pemilik tanah. Berdasarkan anggapan tersebut, maka pemerintah merasa berhakmemerintahkan agar 2/5 bagian dari tanah garapan petani,ditanami dengan tanaman-tanaman komoditi yang laris di pasar eropa. Hasil-hasil dari tanaman komoditi yang

[4] Andel,J.P: Sejarah Ekonomi, Djakarta, 1959
[5] Ibid
[6] Ball, John: Indonesian Legal History, Sydney, 1982

diwajibkan tersebut harus dimasukkan ke gudang-gudang pemerintah.[7] Penerapan sistem tanam paksa – terutama yang diterapkan di Pulau Jawa - menghasilkan uang yang sangat banyak bagi pemerintah Belanda untuk menutupi hutang-hutangnya. Itulah sebabnya sehingga Pulau Jawa seringkali disebut sebagai "gabus pengapung" bagiNegeri Belanda.

Di bawah pemerintahan yang dikuasai oleh Partai Liberal, pada tahun 1870 lahirlah *Agrarische Wet 1870* dan aturan pelaksanaannya *Agrarische Besluit 1870* yang kemudian lebih populer disebut *Domein Verklaring* (Pernyataan Tanah Negara). Peraturan tersebut pada prinsipnya menyatakan, bahwa semua tanah adalah tanah milik negara, terkecuali tanah-tanah yang dapat dibuktikan sebagai *eigendom* (hak milik menurut hukum eropa) seseorang. Berdasarkan prinsip tersebut, maka tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat pribumi secara adat (kebiasaan) tergolong tanah milik negara. Karena, tidak satu pun jenis hak-hak adat yang sama persis dengan hak *eigendom.* Itulah sebabnya sehingga peraturan agraria ini mendapat kritik keras dari *van Vollenhoven,* yang menyatakan sebagai perbuatan yang tidak adil terhadap bangsa pribumi. [8] Melalui penerapan peraturan ini, para pemilik modal menjadi lebih mudah untuk mendapatkan tanah guna mengembangkan usaha di bidang perkebunan besar. Pada tahun 1938, di Hindia Belanda terdapat 2400 buah perkebunan besar yang menguasai tanah sekitar 2.500.000 hektar. Sebagian besar dari perkebunan itu dikuasai oleh beberapa perusahaan raksasa yang saling berkaitan di bawah naungan super sturktur sindikat dan kartel besar yang mengkoordinasi kegiatan-kegiatan perusahaan-perusahaan itu. [9]Asas domein tersebut di atas, dianut pula dalam peraturan-kehutanan *(Boschordonantie van Java en Madoera 1927).* Upaya mengembangkan penerapan asas *domein*untuk kawasan hutan di luar Jawa-Madura gagal dilaksanakan, berkaitan dengan rekomendasi dari sebuah komisi yang menyatakan bahwa asas domein tersebut tidak dapat diterapkan untuk kawasan hutan di luar Jawa-Madura.[10]

---

[7] Van Niel, Robert : Sistem Tanam Paksa di Jawa,, Jakarta, 2003.
[8] Dirman : Perundang-undangan Agraria di Seluruh Indonesia, Jakarta, 1952.
[9] Geertz, Clifford : Involusi Pertanian, Jakarta, 1983.
[10] Anonim: Sejarah Kehutanan Indonesia, Departemen Kehutanan RI, 1986

Pada tahun 1960, pemerintah Indonesia menetapkan Undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan UUPA1960. Dalam konsideran UUPA 1960 antara lain dinyatakan, bahwa perundang-undangan agraria kolonial tidak menjamin kepastian hukumbagi rakyat asli. Oleh sebab itu diperlukan Undang-undang agraria baru yang berdasarkan hukum adat, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Lebih lanjut dalam penjelasan umum UUPA 1960 dinyatakan, bahwa asas *domein* sebagaimana yang dianut *Agrarische Besluit 1870* bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia. Berhubung karena itu, maka asas tersebut ditinggalkandan pernyataan-pernyataan *domein* dicabut kembali. UUPA 1960 berpangkal pada pendirian, bahwa tidak pada tempatnya negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepatjika negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat bertindak selaku badan penguasa.

UUPA 1960 mencabut *Agrarische Wet 1870* beserta segala aturan pelaksanaannya, akan tetapi tidak secara tegas mencabut *Bosch Ordonantie 1927* dan peraturan-peraturan kehutanan yang lainnya. Dengan demikian, maka terjadilah kontradiksi hukum agraria yang sangat mendasar. Di satu pihak tanah-tanah yang terletak diluar kawasan hutan diatur menurut UUPA 1960 yang **berdasar pada hukum adat serta anti asas *domein*,**sementara di pihak lain tanah-tanah yang terletak didalam kawasan hutan (Jawa-Madura) masih tetap diatur menurut *Bosch Ordonantie 1927* yang **anti hukum adat dan menganut asas *domein*.** Kontradiksi hukum agraria semakin meluas ketika pemerintah Orde Baru yang dipimpin oleh presiden Suharto menetapkan Undang-undang nomor 5 tahun 1967. Meskipun tidak dinyatakan secara terang-terangan, akan tetapi sesungguhnya undang-undang ini secara diam-diam menganut asas *domein*. Antara lain karena undang-undang kehutanan tersebut tidak mencabut bahkan sama sekali tidak mengkritik *Boschordonantie 1927*.

Klaim hutan negara - dan dengan sendirinya berarti klaim negara terhadap tanah dimana hutan itu tumbuh - memudahkan pemerintah untuk merampas dan memberikan hak kepada pengusaha-pengusaha swasta untuk menanamkan modal di bidang

usaha kehutanan, pertambangan dan perkebunan besar. Karena dengan klaim tersebut, pemerintah tidak perlu mempertimbangkan hak-hak masyarakat atas tanah dan hutan. Itulah sebabnya, sepanjang kekuasaan pemerintah Orfde Baru, merebaklah sengketa agraria yang bersifat vertikal. Pemerintah (negara) dengan pemilik modal di satu pihak, berhadapan dengan petani/ masyarakat adat di pihak lain.Dan, seperti yang kita saksikan masyarakat (petani /masyarakat adat) nyaris selalu dikalahkan. Kendati pun mereka sudah menguasai tanah & hutan yang disengketakan jauh sebelum berdirinya Negara Republik Indonesia.

Setelah kejatuhan Presiden Soeharto penguasa-penguasa baru menjanjikan akan lahirnya kebijakan-kebijakan yang lebih demokratis. Di bidang agraria, lahirnya Ketetapan MPR nomor IX tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria & Pengelolaan Sumber Daya Alam diharapkan dapat mengawali lahirnya kebijakan-kebijakan baru yang lebih demokratis dengan menghormati hak-hak rakyat atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Namun pada kenyataannya sampai saat ini belum ada perubahan kebijakan yang bersifat mendasar. *Pertama,* belum ada inisiatif pemerintah untuk menganulir klaim hutan negara & tanah negara yang dilakukan secara sepihak oleh pemerintah pada masa lalu. Hal mana bukan hanya memarjinalkan posisi masyarakat yang bermukim didalam dan disekitar hutan, tetapi juga mengkriminalkan keberadaan dan aktivitasnya yang berkaitan dengan hutan. *Kedua,* belum ada inisiatif pemerintah untuk memulihkan hak-hak masyarakat yang pada masa lalu tanahnya dirampas untuk berbagai kepentingan, berdasarkan klaim "tanah negara".

Daftar Pustaka

Anonim: Sejarah Kehutanan Indonesia, Departemen Kehutanan RI, 1986

Anonim: Surat-surat Perjanjian antara Kesultanan Banjarmasin dengan Pemerintah2 VOC, BataafseRepublik, Inggeris dan Hindia-Belanda 1635-1860, ANRI, 1965

Andel,J.P: Sejarah Ekonomi, Djakarta, 1959

Ball, John :Indonesian Legal History, Sydney, 1982

Van Niel, Robert :Sistem Tanam Paksa di Jawa,, Jakarta, 2003.

Dirman: Perundang-undangan Agraria di Seluruh Indonesia, Jakarta, 1952.

Geertz, Clifford: Involusi Pertanian, Jakarta, 1983.

12

Pendidikan Sebagai Alat Kekuasaan

Oleh: *Ibe Karyanto*

Dalam sistem sosial politik di negara-negara modern baik yang sudah maju maupun sedang berkembang pendidikan dan politik mempunyai kaitan kesalingan yang tak terpisa. Salah satu keberhasilan Soeharto yang layak untuk dicatat adalah kemampuannya membuktikan tesis bahwa antara pendidikan dengan politik kekuasaan merupakan dua hal yang tidak terpisah. Benar yang dinyatakan M. Surozi bahwa lembaga-lembaga dan proses pendidikan berperan penting dalam membentuk perilaku politik masyarakat di negara tersebut. Begitu juga sebaliknya, lembaga-lembaga dan proses politik di suatu negara membawa dampak besar pada karakteristik pendidikan di negara tersebut.[1]

Di dalam rezim otoritarian Orde Baru hubungan antara pendidikan dan politik terlihat sangat gamblang. Pendidikan menjadi alat politik Soeharto untuk mengamankan kepentingannya. Lembaga dan proses pendidikan di jaman rezim Orde Baru diarahkan untuk membentuk individu yang tak berkarakter dan perilaku politik masyarakat yang taat azas. Buruknya perilaku politik masyarakat, utamanya, para politisi yang ada di sekitar kita ada kaitannya sebab-akibat dengan buruknya pendidikan baik dalam arti proses maupun isi. Kalau Gus Dur, mantan Presiden RI,

[1] M. Surozi. Ph D, *Politik :Pendidikan*, PT Radja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2005, hal 1

pernah mengatakan para anggota Dewan Legeslatif berperilaku seperti anak-anak dari Taman Kanak-kanak menurut hemat saya ungkapan tersebut lebih berniat menunjuk pada karakter dan perilaku politik anggota Dewan yang tidak proporsional setidaknya dalam ukuran kedewasaan intelektual sebagai orang-orang yang 'berpendidikan'.

Dalam bukunya, *Republic*[2], Plato sudah menjabarkan kajiannya tentang hubungan antara pendidikan dan politik sebagai dua aspek dalam sistem kenegaraan. Meskipun buku ini berisi obsesi tentang negara ideal, namun Plato menjelaskan melalui berbagai bentuk diskusi tentang hubungan antara otoritas negara dengan pendidikan. Gagasan dalam buku diawali dengan analogi diskursus antar Sokrates dengan para tokoh tentang tugas filsuf dan keutamaan moral menurut Sokrates. Sebelum mengurai gagasannya tentang keutamaan moral, Plato menjelaskan gagasannya tentang negara ideal. Menurut Plato negara ideal adalah negara yang dibangun dengan mendasarkan pada prinsip spesialisasi. Dalam konteks politik prinsip spesialisasi identik dengan pembagian kelas warga masyarakat dengan otoritasnya masing-masing.

Otoritas warga negara dibagi ke dalam tiga kelas masing-masing adalah warga pekerja dan seniman, kaum tentara dan para filsuf. Pekerja adalah warga negara yang bertugas untuk memenuhi kebutuhan logistik negara. Kaum tentara adalah warga negara berpendidikan yang memiliki otoritas sebagai pengawas. Sedangkan filsuf adalah warga negara yang memiliki otoritas tertinggi dalam menentukan tentang kebaikan. Waterfield memberikan analogi struktur tubuh manusia pada ketiga kelas tersebut dengan menyebut kaum pekerja sebagai kaki atau anggota tubuh, kaum tentara atau pengawas sebagai hati, sedangkan filsuf adalah kepala.

Setiap orang memiliki kemampuan yang berbeda. Berdasarkan kemampuannya masing-masing memiliki peran dan tanggungjawabnya dalam memberikan kontribusi untuk kesatuan negara. Kesatuan negara hanya bisa terjamin kalau setiap warga negara menjalankan tugasnya sesuai dengan kelasnya masing-

---

[2] Robin Waterfield (trans), Republic, Oxdor World Classic, 1998 baca juga Rubert Rusk, *Plato* dalam *The Doctrines of The Great Educators*, St. Martin Press, New York,1962

masing. Kalau setiap warga negara menjalankan fungsi terbaiknya maka mereka tidak hanya menunjukkan keutamaan moral tetapi mewujudkan kebaikan negara yang tampak dari keutamaan moral warganya.

Keutamaan moral menyakup ketentuan pertimbangan atau alasan memahami kebaikan bagi semua warga negara dalam berbagai kelas baik itu manyangkut kebaikan individual atau kebaikan di tingkat politis. Dengan kata lain Plato menegaskan bahwa keutamaan moralitas membutuhkan pengetahuan tentang kebaikan. Kebaikan merupakan sesuatu yang lebih bersifat struktural dimana setiap warga negara memberikan kontribusi sesuai dengan peran di dalam kelasnya. Karena pengetahuannya tentang kebaikan maka para filsuf harus menjadi penentu. Sedangkan kaum pelaksana pemerintahan atau kaum tentara harus menjalani pendidikan untuk bisa mengetahui kebaikan bagi semua. Pendidikan menurut Plato memberikan jaminan kaum pelaksana pemerintahan tidak akan melakukan penyelewengan.

Politik dalam hal ini tidak dimengerti sebagai hak individual seseorang dalam negara. Negara sebagai suatu komunitas bukan suatu entitas organik yang mensubordinasi hak individual setiap warga negaranya. Kesejahteraan atau kebahagiaan tidak diukur berdasarkan hak individual. Negara dikatakan sejahtera atau bahagia kalau setiap warga negaranya sejahtera dan bahagia. Pendidikan, terutama bagi kaum pelaksana negara, akan dengan sendirinya menghilangkan pemikiran dan ekspresi individualistik melainkan akan membantu mengetahui hal kebaikan berkaitan dengan peran dan tugasnya. Disinilah Plato menunjukkan hubungan kesalingan antara politik dan pendidikan. Keduanya akan saling menjaga, mendukung kesatuan. Perubahan tata aturan tanpa suatu rencana yang baik hanya akan menjadi obat coba-coba yang akan merusak. Politik bagi Plato adalah seni untuk mencapai segala apa yang mungkin bagi semua tanpa merugikan satu pihak pun.

Kajian Plato memberikan dasar pemahaman tentang peran dan hubungan antara pendidikan dan politik dalam membangun tata negara demokratis yang membawa kesejahteraan bagi semua warganya. Gagasan ideal Plato setidaknya mengandaikan adanya

faktor-faktor, termasuk diantaranya faktor etis yang tidak berubah. Sementara dalam kenyataannya pola hubungan antara pendidikan dan politik sepanjang jaman justru menunjukkan kondisi yang sebaliknya. Menurut hemat saya hubungan kesalingan antara pendidikan dan politik banyak ditentukan oleh faktor yang justru mudah berubah. Kemajuan penggunaan teknologi-informasi dan pencarian pasar dagang merupakan tuntutan yang membuka batas-batas wilayah negara, mengubah ketentuan-ketentuan. Kenyataan iu merupakan faktor yang ikut menentukan, setidaknya mempengaruhi hubungan pendidikan dan politik kekuasaan.

Nampaknya dalam negara modern hubungan pendidikan dan politik kekuasaan merupakan keniscayaan yang tidak terhindarkan. Persoalan yang lebih menarik untuk dibahas adalah bagaimana format atau pola hubungan keduanya berlangsung, mengingat substansi keduanya cenderung berlawanan. Pendidikan bertujuan memerdekakan kesadaran individu. Sementara politik kekuasaan cenderung mengabaikan hak individu. Secara umum tulisan ini akan bicara tentang pola hubungan antara pendidikan dan politik kekuasaan yang ditempatkan dalam tiga konteks yang berbeda jaman. Dua konteks akan memperlihatkan pola hubungan subordinatif, politik menindas pendidikan, di masa kolonial dan di masa rezim Orde Baru. Bagian terakhir dari tulisan ini sebenarnya merupakan pandangan sekilas tentang kondisi pendidikan dalam konteks reformasi, pasca Soeharto. Politik tetap mempengaruhi pendidikan. Hanya karena penguasa nampaknya belum definitif memperjuangkan ideologinya, maka pendidikan pun kemudian belum memperlihatkan arahnya.

Pendidikan Kolonial[3]

Perubahan hubungan antara pendidikan dan politik pada masa pemerintahan kolonial bisa terjadi karena berbagai faktor yang kemudian ikut menentukan. Pendidikan pertama yang diselenggarakan kaum kolonialis adalah sekolah misi yang bertujuan

[3] M.Hutasoit, *Compulsory Education In Indonesia*, Unesco, 1954, baca juga H.A.R. Tilaar, *50 Tahun Pembangunan Pendidikan Nasional 1945 – 1995*, Grasindo, Jakarta, 1995

untuk penyebaran agama. Sekaligus dengan mendirikan sekolah misi pemerintah kolonial bisa lebih mudah mengontrol perdagangan dan menguasai penduduk Bumi Putera. Perubahan pola hubungan pendidikan dan politik terjadi untuk pertama kalinya pada awal abad ke-18.

Perubahan yang cukup berarti baru terjadi sesudah desakan kaum humanis menguat. Gerakan kemanusiaan kaum humanis, salah satu yang kemudian kita kenal bernama Mr. C. Th. Van Deventer, menuntut kewajiban pemerintah kolonial untuk meningkatkan taraf hidup rakyat negeri jajahan. Akibat kemenangan kaum politis kaum humanis maka mulai pertengahan abad ke-19 Pemerintah Kolonial menyelenggarakan politik 'balas budi' dengan mengalokasikan sebagian keuntungan dagangnya untuk pengembangan sekolah bagi Bumi Putera. Pemerintah kolonial kemudian memberikan subsidi sekolah-sekolah kerakyatan. Secara kuantitatif jumlah sekolah berkembang cukup signifikan. Tujuan pendirian sekolah adalah untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja industri dan juru tulis di pemerintahan. Akibat perubahan kebijakan politis dalam bidang pendidikan ini muncul ketegangan di kalangan pemerintah kolonial.

Kelompok konservatif dalam pemerintahan Kolonial yang diwakili Dr. C. Snouck Hugronje menentang dipertahankannya penyebaran sekolah Bumi Putera. Menurutnya penyebaran pendirian sekolah justru akan mempertinggi angka pengangguran. Rupanya tujuan penyebaran sekolah Bumi Putera bukan hanya untuk kepentingan memenuhi kebutuhan tenaga kerja. Pendirian sekolah diselanggarakan dengan tujuan utama tetap untuk mempertahankan kekuasaan pemerintahan kolonial. Di samping tetap selektif membatasi kaum Bumi Putera, sistem sokalah juga dibangun sebagai strategi menundukkan budaya masyarakat Bumi Putera yang terjajah. Penggunaan bahasa pengantar Belanda dan materi pengetahuan yang kebelanda-belandaan membuat masyarakat Bumi Putera semakin jauh dari kebudayaannya sendiri. Sejalan dengan penyelenggaraan sekolah bagi para Bumi Putera pemerintahan Kolonial juga memperkuat operasi polisi rahasia guna mengawasi kemungkinan munculnya gerakan perlawanan kaum Bumi Putera.

Meskipun atas nama politik etis diselenggarakan banyak sekolah bagi kaum Bumi Putera namun politik kekuasaan pemerintahan kolonialis tetap mempertahankan watak deskriminatif, sentralistik, verbalistik, eksploitatif atau berorientasi pada akumulasi keuntungan kaum kolonialis. Dengan maksud tetap selektif maka sekolah diselenggarakan dengan membedakan antara sekolah untuk kaum kolonial dan kaum Bumi Putera, antara kaum Priyayi dengan kaum biasa. Semua sekolah dikontrol dan dikendalikan dari pusat oleh Departemen Pengajaran dan Ibadat melalui perwakilannya di berbagai wilayah. Kurikulum jauh dari kebutuhan dan realitas kaum Bumi Putera. Pengantar pengajaran menggunakan bahasa Belanda yang tidak dikuasai banyak kaum Bumi Putera. Demikian juga mata pelajaran yang diberikan lebih bersifat kebelanda-belandaan.

Watak penjajahan di balik sikap etis penyelenggaraan sekolah-sekolah kolonial ini tegas dinyatakan ole Ki Hadjar Dewantara. Dalam sebuah surat protes Ki Hadjar Dewantara dengan jelas menuliskan; *"Pendidikan kolonial bertujuan mendidik rakjat kita supaja mereka tjakap djadi pembantunya kekuasaan kolonia."*[4] Sistem jenjang dan penggunaan kurikulum merupakan bentuk formal yang dimanfaatkan juga untuk menyaring kemampuan sesuai tingkat keterampilan tenaga kerja yang dibutuhkan.

Kecenderungan lain dari formalisme pendidikan kolonial seperti yang diperlihatkan Ki Hadjar dalam surat protes yang sama adalah dominasi kebudayaan bangsa penjajah. Ki Hadjar dengan gamblang mengatakan bahwa di samping tujuan susila dan mencetak tenaga kerja, tujuan lain dari paket penyelenggaraan sekolah kolonial adalah menjadikan *"rakjat bertabiat kebelandaan dan (akhirnya) mereka berpisahan dengan hidupnya rakjat dengan memberikan suggestie palsu.* Sedangkan *ilmu dan kebadjikan-kebadjikan jang harus dipeladjarkan pada anak-anak kita (tambo nasional, kultur nasional, dsb) tak diberikan hingga sangat merugikan anak-anak kita."*[5]

---

[4] Ki Hadjar Dewantara, Kumpulan Karja ki Hadjar Dewantara, Jogjakarta, Madjelis Luhur Perguruan Taman Siswa, 1962

[5] Ibid, hal

Hubungan antara pendidikan dan politik kekuasaan kolonial juga bisa dilihat dari perubahan kebijakan Departemen Pengajaran dan Ibadat dalam mengatur sekolahan Bumi Putera. Perubahan kebijakan dalam hal persekolahan diterbitkan untuk membendung arus kesadaran baru di kalangan pejuang. Demi menjamin pengawasan gerakan perlawanan maka Departemen Pengajaran dan Ibadat menetapkan sekolah yang boleh beroperasi hanyalah sekolah-sekolah yang mendapatkan subsidi dari pemerintah kolonial dan menjalankan program pengajaran sesuai dengan kurikulum yag telah ditentukan.

Pada awalnya gerakan perlawanan terhadap kekuasaan melalui sekolah rakyat kurang mendapat perhatian dari pemerintah kolonial, sekalipun pada awal tahun 1920 pemerintah kolonial sudah berusaha mengawasi munculnya beberapa sekolah rakyat. Pemerintah mulai berpaling ketika Van der Meulen, Direktur Pendidikan dan Peribadatan Umum, memperlihatkan laporannya tentang munculnya bahaya "pendidikan swasta tidak bersubsidi" yang dianggap anti sosial dan mengancam pemerintaan kolonial. Berdasarkan laporan tersebut maka segera pemerintahan kolonial menguimumkan Ordonansi No. 134. yang mewajibkan setiap guru untuk melapor, selambatnya enam bulan sesudah mengajar di sekolah tak bersubsidi tersebut. Sejak saat itu pemerintah mulai sering menyebut sekolah rakyat sebagai sekolah swasta liar (*Wilde Partikuliere Schooltjes*).

Ordonansi No.134 tak mempan menghentikan perlawanan sekolah rakyat. Tahun berikutnya muncul memorandum yang menegaskan jenis-jenis sekolah liar yang harus dihentikan kegiatanya. Departeman Pengajaran daIadat merekomendasikan supaya segera diambil sebuah tindakan legal untuk memerangi bahaya politik dari sekolah-sekolah rakyat tersebut. Memorandum Meulen melatarbelakangi lahirnya Ordonansi No.260, yang memberi keleluasaan para penguasa untuk memerintahkan para guru menutup sekolah liar dengan alasan demi "ketertiban umum". Dalam Ordonansi yang sama pemerintah mengajak setiap penguasa selalu waspada terhadap gerakan sekolah liar, terutama terhadap Sekolah Rakyat.

Dari catatan sejarah perkembangan pendidikan masa kolonial bisa kita catat beberapa faktor yang ikut menentukan terjadinya hubungan antara pendidikan dan politik. Faktor pertama adalah eksploitasi sumber daya, kepentingan kelompok, ketidaksetaraan posisi dan peran politis. Tujuan utama kaum kolonial adalah mengeksploitasi sumber daya negeri jajahan. Kebijakan pendidikan baik proses maupun isi diselenggarakan tetap dengan tujuan efektifitas dan produktivitas ekploitasi. Desakan kepentingan kelompok kaum humanis untuk melakukan perubahan kebijakan merupakan faktor yang juga mempengaruhi kebijakan politik pemerintahan kolonial dalam hal pendidikan, namun perubahan yang terjadi tidak cukup berarti. Perubahan bersifat kompromis dan hanya menyangkut hal-hal superfisial.Kemungkinan seperti itu bisa terjadi karena kepentingan kaum humanis secara mendasar tidak sejalan dengan kepentingan kelompok pelaksana pemerintahan kolonial.

Faktor lain yang menentukan hubungan pendidikan dan politik adalah posisi dan peran politik pelaksana pemerintahan kolonialis. Kebijakan penyelenggaraan sekolah rakyat bersubsidi merupakan perubahan sikap.politis penguasa kolonial dalam menanggapi desakan kepentingan kaum humanis. Namun kebijakan ini tidak mengubah substansi dari penyelenggaraan proses dan isi pendidikan yang tetap dimaksudkan untuk menjaga kelangsungan produktivitas eksploitasi sumber daya. Hal itu dimungkinkan karena posisi dan peran politis pelaksana pemerintaan kolonial lebih menentukan dari pada posisi dan peran kaum humanis.

Posisi dan peran politis kaum kolonialis jelas bersifat subordinatif, kekuasaan. Keberadaan Departemen Pengajaran dan Ibadat merupakan representasi dari perpanjangan instansi kekuasaan. Gencarnya program penyeleggaraan sekolah rakyat bersubsidi senantiasa diimbangi dengan penyediaan kurikulum pengajaran yang seragam. Proses dan isi pendidikan ditentukan sesiuai dengan kepentingan politis untuk menguasai keterampilan Bumi Putera. Oleh karena itu bukan hal yang mustahil kalau kemudian pemerintah kolonial menerbitkan ordonansi sekolah liar. Sebagai implikasi dari kepentingan posisi dan peran kekuasaan

politis, maka bukan hanya sekolah bersubsidi yang harus dikuasi melalui keseragaman kurikulum, tetapi juga sekolah-sekolah liar juga harus ditundukkan dengan cara melarang beroperasi.

Pendidikan Otoritarian

Pendidikan sejatinya merupakan proses penyadaran menjadi individu yang otonom. Artinya setiap individu memiliki otoritas, hukumnya sendiri. Manusia yang otonom adalah manusia yang hanya tunduk pada hukum dalam dirinya sendiri. Dengan pengertian ini maka yang dimaksud hubungan subordinatif adalah hubungan untuk menundukkan otoritas individu di bawah otoritas lain di luar dirinya. Freire menyebut tindakan memaksakan kehendak atas nama otoritas lain adalah penindasan. Penindasan istilah lain untuk menyebut proses dehumanisasi[6]:, penyangkalan atas hakekat kemanusiaan baik pada kaumkolonial yang menindas maupun, utamanya, kaum Bumi Putera yang ditindas.

Dalam hal ini apa yang terjadi dalam dunia pendidikan di masa kolonial dengan dunia pendidikan di masa rezim Soeharto substansial adalah sama. Hubungan pendidikan dan politik kekuasaan di masa Orde Baru selayaknya ditempatkan dalam kerangka kepentingan Soeharto membangun sebuah konstruksi rezim otoriter. Konstruksi rezim otoritarian Soeharto tidak dibangun dalam proses linear. Menurut Soewarsono[7] setidaknya ada dua bagian dari sejarah pengukuhan konstruksi rezim otoritarian Soeharto. Bagian pertama berlangsung dari sejak Orde Baru masih merupakan aliansi yang berslogan "Hancurkan Orde Lama dan tegakkan Orde Baru." Sampai pada masa Pemilian Umum yang ketiga, 1977. Bagia kedua ditandai dengan pengukuhan Seoharto sebagai presiden untuk ketiga kalinya.

---

[6] Istilah ini lekat dengan dengan gagasan Paulo Freire tentang proses pembebasan/ konsientisasi. Secara utuh gagasan tantang dehumanisasi diurai dalam Paulo Freire, (terj) Pendidikan Kaum Tertindas, LP3ES, Jakarta, 1984. Menurut hemat penulis gagasan Freire tentang dehumanisasi dekat dengan gagasan Galtung tentang kekerasan. Galtung sendiri dalam bebera hal berkaitan dengan kekerasan menyinggung gagasan Freire. Secara eksplisit penggunaan istilah dehumanisasi dalam konteks gagasan Galtung terdapat pada paper seminar tentang studi perdamaian yang diselenggarakan di Tormso Universitu, Noorwei, januari 2002. Lihat Jorgen Johansen & Vidar Varnbheim (ed), What Is Peace Study?, Tormso University, Norwegia.

[7] Soewarsono, *Edukasi Di Masa Orde Baru, Sebuah Sejarah Politik Pendidikan,*

Bagian pertama diawali dengan kecerdikannya mendapatkan legitimasi ideologis (Supersemar) untuk menempatkan dirinya pada posisi strategis (memimpin pembubaran PKI dan segala Ormas-ormasnya). Bagian berikutnya adalah cerita kemenangannya beruntun di arena Sidang Umum MPRS. Kemenangan pertama didapatkan dari keberhasilan Sidang Umum MPRS, Juli 1966, menjatuhkan Soekarno dari posisi presiden dan membubarkan *Demokrasi Terpimpin* sebagai ajaran demokrasi yang bertolak dari konsepsi Nasakom. Maret 1967 Soeharto kembali mendapatkan kemenangan dari Sidang Istimewa MPRS yang memberhentikan Soekarno sebagai presiden dan mengangkat Soeharto sebagai pejabat presiden. Kemenangan puncak diperoleh pada Maret 1968, ketika Sidang Umum MPRS mengangkat Soeharto menjadi presiden.

Arena Sidang Umum MPRS tidak hanya memberikan jalan mulus bagi Soeharto menuju puncak kekuasaan politis, tetapi juga mematikan seluruh pihak yang dianggap lawan-lawan politik baik dalam arti hurufiah maupun mati secara sosio-politis. Benih rezim berkualitas otoritarian mendapatkan kesuburannya ketika dalam waktu yang bersamaan SU MPRS, dalam konteks pendidikan, merontokkan seluruh Ketetapan MPRS yang berkaitan dengan Soekarno. Salah satu Ketetapan yang langsung berkaitan dengan perubahan pengajaran di sekolah adalah Ketetapan MPRS No.XXVII/MPRS/1966 yang menetapkan *"Agama menjadi mata pelajaran di sekolah-sekolah mulai dari Sekolah Dasar sampai dengan Universitas-universitas Negeri."*

Di luar ketetapan tersebut praktis pendidikan diabaikan. Pendidikan masih belum dianggap sebagai posisi strategis yang menguntungkan konstruksi kekuatan rezim. Bahkan sampai lima tahun pertama kekuasaan Soeharto belum sanggup membenahi mekanisme kelembagaan pendidikan yang jelas. Soeharto lebih mengutamakan tersedianya tenaga ahli di bidang pembangunan dan ekonomi daripada kebutuhan guru dan tenaga profesional di bidang pendidikan. Nyaris tidak ada kebijakan politik yang berpengaruh langsung pada aspek kualitas pendidikan selain ditetapkannya penggunaan Ejaan Yang Disempurnakan, 1972, dalam pelajaran bahasa Indonesia. Putusan politis lain hanya berkaitan dengan

pembangunan sarana dan prasarana sekolah yang tidak diimbangi dengan pengadaan tenaga pengajar. Di samping itu Soeharto belum melihat pendidikan, terutama Perguruan Tinggi, sebagai bagian dari yang membahayakan posisi politisnya. Hal itu dimungkinkan karena mahasiswa secara ideologis masih merupakan satu barisan dengan Soeharto dalam menumbangkan Soekarno, PKI dan segala Ormas-ormasnya.

Penindasan intelektual dalam pola hubungan subordinasi antara pendidikan dan politik kekuasaan baru efektif berlaku sesudah Soeharto berhasil mengukuhkan diri sebagai presiden untuk ketiga kalinya, tahun 1978. Praktek penindasan intelektual ini bisa jadi merupakan bentuk tindakan Soeharto dalam upaya pencarian 'ideologi baru' yang mampu menopang rezimnya setelah ideologi "pembangunan sebagai panglima" terbukti tidak ampuh. Setidaknya gerakan mahasiswa yang dikenal dengan Malapetaka 15 Januari 1974 yang mempertanyakan arah pembangunan ekonomi dengan tema besar anti modal Jepang dinilai cukup menggoyang ideologi pembangunan. Gerakan mahasiswa kedua, 1977 - 1978, yang mengarah langsung pada dirinya dinilai sebagai gerakan yang membahayakan kekuasaannya.

Menguatnya gerakan mahasiwa menjadi pemicu yang seolah mengingatkan Soeharto untuk menempatkan pendidikan sebagai bagian dari alat kepentingannya. Pendidikan baik dalam proses maupun isi seolah bisa dipastikan menjadi alat untuk menundukkan sikap dan keyakinan politik para siswa. Ada beberapa cara yang ditetapkan Soeharto supaya pendidikan menjadi alat kekuasaan yang efektif. Pertama adalah melalui pelarangan. Pelarangan diberlakukan berkaitan dengan kegiatan-kegiatan politik, terutama bagi para mahasiswa. Pelarangan tersebut efektis sejak diberlakukannya Normalisasi Kehidupan Kampus/Badan Koordinasi Kemahasiswaan (NKK/BKK). Pemberlakukan NKK/BKK praktis mematikan kegiatan politik di kampus Perguruan Tinggi.

Cara kedua adalah menambah muatan pelajaran idologis.Terutama di tengkat Perguruan Tinggi perubahan kurikulum terjadi berkaitan dengan diberlakukan ketentuan wajib bagi setiap mahasiswa untuk mengikuti penataran P4. Ketentuan ini diatur dalam

penjelasan Ketetapan MPR No.II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4). Sedang di tingkat Sekolah Dasar dan Menengah diberlakukan mata pelajaran wajib Pendidikan Sejarah Perjuangan Bangsa (PSPB) hasil rekayasa Menteri Pendidikan Nugroho Notosusanto. Keterangan tentang PSPB terdapat dalam Ketetapan MPR No. II/MPR/1983 tentang Garis Besar Haluan Negara. Di luar pelajaran PSPB materi pelajaran dalam buku-buku lain seperti PPKN, moral dan Pancasila bermuatan ideologi kekuasaan. Dengan memberikan pelajaran-pelajaran yang sarat dengan muatan ideologis penguasa seolah-olah sudah mennjadi jaminan bahwa setiap murid akan bersikap dan berperilaku seperti para penguasa.

Cara ketiga yang dilakukan sebagai ketetapan adalah penyeragaman mulai dari kegiatan intra kurikuler, ekstra kurikuler sampai pada atribut sekolah. Kunjungan ke tempat-tempat 'sejarah' pembantaian menjadi kegiatan seragam yang wajib diikuti semua siswa di setiap sekolahan. Pramuka, upacara adalah kegiatan lain yang diwajibkan. Demikian pendidikan bukan saja menjadi alat melainkan bagian dari institusi rezim otoritarian yang bertujuan menundukkan kesadaran setiap peserta didik pada ideologi serba tunggal.

Cara keempat adalah dengan memberlakukan ketentuan kebijakan pendidikan yang deskriminatif. Menurut hemat saya tidak terpenuhinya tujuan kesetaraan mendapatkan kesempatan pendidikan (*equality of educational opportuniy*) bagi banyak anak bukan merupakan kegagalan yang tidak disengaja. Kesulitan bagi banyak anak dari keluarga miskin untuk bisa mengikuti pendidikan, terutama di jenjang yang lebih tinggi sengaja didiamkan untuk kepentingan seleksi tenaga kerja. Kebijakan ini saya kaitkan terutama dengan kebijakan di sektor industri padat karya yang membutuhkan tenaga-tenaga terampil berkemampuan setara sekolah menengah.

Cara kelima adalah *screening* dan kontrol terhadap kegiatan 'klandestin' yang dilakukan para pelajar, terutama mahasiswa. *Screening* dilakukan berkaitan dengan kemungkinan keterlibatan atau kaitan para pelajar, utamanya mahasiswa, dengan keturunan keluarga Partai terlarang. Sedangkan kontrol kegiatan mahasiswa dilakukan dengan menggunakan Badan Intelejen sebagai perpanjangan tangan.

Pendidikan Otonom?

Banyak pihak yang berpendapat bahwa jatuhnya Soeharto tidak serta merta berarti runtuhnya kekuatan rezim Orde Baru. Masih banyak sisa-sisa barisan Soeharto yang saat ini berada dalam berbagai posisi yang menentukan di pemerintahan. Pendapat itu bisa jadi benar. Tapi keberadaan sisa-sisa Soeharto itu menurut hemat saya bukan issu yang signifikan untuk dibicarakan. Issue itu akan menjadi relevan kalau terbukti sisa-sisa kekuatan rezim Soeharto itu secara politis memiliki otoritas yang ikut menentukan kebijakan pendidikan. Pertanyaan yang kiranya menarik untuk dicarikan jawabnya adalah; apakah masih tersisa kebijakan otoritarian di dalam pendidikan kita di saat ini?

Kalau batasan untuk menentukan praktek otoritarian dalam pendidikan berdasarkan ketentuan cara yang disebut di atas menurut penilaian saya justru saat ini pendidikan kita tidak menunjukkan masih adanya gejala praktek tindakan otoritarian. Meskipun secara formal belum ada produk peraturan perundangan yang merevisi peraturan perundangan lama namun dalam praksis sehari-hari tidak terlihat adanya politik pemaksaan kehendak penguasa. Mahasiswa bebas menyelenggarakan kegiatan politik di kampus sekalipun. Begitu juga tidak berlaku lagi ketentuan yang mewajibkan mahasiswa untuk ikut penataran P4. Sementara di tinkat pendidikan dasar dan menengah justru masih kesulitan untuk mendapatkan materi pelajaran sejarah yang relevan. Demikian pula dalam hal wajib belajar pendidikan dasar, setidaknya ada retorika kuat dan tindakan artifisial yang mendukung ke arah keijakan itu.

Sala satu yang diagungkan dalam dunia pendidikan saat ini adalah kebijakan politis yang berkaitan dengan produk Undang-undang Otonomi Daerah. Banyak pihak menyabut dengan antusias lahirnya Undang-undang Otonomi Daerah sebagai tanda yang memberikan pencerahan di dunia pendidikan. Tapi juga tidak sedikit yang menanggapi secara pesimistis, bahkan ada juga yang sinis dan penuh kekuatiran.

Mereka yang optimistis menilai kebijakan otonomi daerah, dan terutama otonomi pendidikan, merupakan semangat rekonstruksi akibat dari kehancuran krisis multidimennsi sekaligus

upaya menghadapi tantangan baru dalam semangat nilai-nilai demokrasi, globalisasi. Otonomi pendidikan dinilai akan memberikan peluang berkembangnya model pendidikan dengan muatan potensi lokal, memperkuat pembangunan daerah, inovatif terhadap segala kemungkinan, dan ekslporatif.

Sementara kaum pesimistis dengan penuh kekuatrian menilai otonomi pendidikan sebaai bagian dari isi otonomi daerah merupakan akal-akalan tindakan neo-liberalisme dalam mengembangkan laan baru untuk mengembangkan modal. Otonomi pendidikan membuka peluang besar bagi kemungkinan privatisasi, swastanisasi pendidikan. Beberapa Perguruan Tinggi Negeri sudah menjadi lembaga komersial. Kebijakan lembaga komersial, untuk pendidikan sekali pun, sudah dengan sendirinya ditentukan berdasarkan modal dan keuntungan nominal bukan pada pemerataan kesempatan belajar dan pengembangan kualitas pendidikan.

Dengan demikian sebenarnya ciri pendidikan neo-liberal substansial tidak berbeda dengan pendidikan di jaman kolonial maupun di jaman otoritarian karena pola hubungan pendidikan dan politik kekuasaan bersifat subordinatif. Pendidikan bukan saja menindas kemerdekaan individu tetapi menjadi alat reproduksi ideologi kekuasaan dan keuntungan kaum kapitalis.

Produk Undang-undang sebagai dasar legitimasi iuridis sudah ada, tapi persolan yang lebih penting dari itu dalam konteks pendidikan menurut hemat saya adalah kelangkaan falsafah dan desain besar tentang pendidikan yang *sustainable* dan relevan untuk membangun kesejahteraan masyarakat di masa depan. Undang-undang pendidikan mengamanatkan pembentukan manusia yang demokratis, tapi sementara pemahaman konsep demokrasi sendiri belum tuntas. Demikian pula dalam soal tujuan membangun akhlak para siswa, sementara sikap dan tindakan para pemimpin sendiri konkret belum menunjukkan integritas moral. Bisa jadi juga benar kekuatiran kaum pesimistis dalam menilai undang-undang otonomi daerah dan otonomi pendidikan, mengingat gagasan ini sendiri berangkat dari hasil penelitian Bank Dunia tentang potensi daerah sesudah Soeharto lengser.

Selama kelas elit penguasa masih disibukkan mencari format pertahanan diri menghadapi ancaman pihak yang dianggap lawan, selama itu pula pendidikan masih menjadi aspek yang diabaikan. Atau sebaliknya selama pendidikan masih menjadi ajang uji coba penerapan 'oleh-oleh'studi banding dari negara-negara tetangga, dan selama konsep pendidikan hanya partikularis bergantung pada umur kabinet, maka masih jauh panggang dari api untuk mengharapkan pendidikan bisa memberikan kontribusi konkret kesejateraan masyarakat.

13

Mengais Remah-Remah "Kebertahanan" Ekonomi Perempuan

Oleh: *Maria Hartiningsih**

"Di sini dulu ada ibu kampung. Kami menyebutnya Tina Ngata.
Dia yang menentukan kapan mulai tabur bibit,
kapan hutan dibuka dan bagian mana yang boleh dibuka.
Walau ada bapak-bapak Totua Ngata,
pertemuan tak bisa dibuka tanpa Tina Ngata."

Rukmini Rizal (35) mengisahkan hal ini pada suatu malam, di rumahnya, di Ngata Toro, sebuah kampung di pedalaman Sulawesi Tengah di Kecamatan Kulawi, Kabupaten Donggala, sekitar 85 kilometer dari Palu. Desa itu dipeluk oleh pegunungan yang mengitarinya. Juga menyapa Kawasan Taman Nasional Lore Lindu karena ada bagian desa yang menyusup masuk ke wilayahnya.

Ibu tiga anak itu adalah Ketua Organisasi Perempuan Adat Ngata Toro (OPANT), salah satu organisasi lokal yang dibentuk pada bulan Agustus tahun 2001, sebagai bagian dari revitalisasi kelembagaan lokal. Selama rejim Orde Baru berkuasa, kelembagaan lokal dilemahkan, digantikan struktur dari konsep kekuasaan vertikal yang penuh komando dari pusat, termasuk Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK).

"Sejak itu, tidak ada wadah lagi bagi kami untuk membicarakan soal perlindungan sumberdaya alam, proses peradilan adat dan pengambilan keputusan secara adat. Seakan-akan peran perempuan hanya di dalam tatalaksana rumah tangga saja.

Kalau ada rapat-rapat desa, kami hanya ikut di seksi konsumsi," sambung Rukmini.[1]

Dari pembicaraan dengan Rukmini malam itu dan pada saat-saat longgar dua hari sesudahnya, saya menangkap, pada masa lalu, perempuan Ngata Toro punya peran yang cukup signifikan pada akses dan pengontrolan sumberdaya, dalam hal ini sumberdaya alam — dua hal yang menurut penerima Penghargaan Nobel Ekonomi tahun 1997, Amartya Sen, merupakan akar dari persoalan kemiskinan dan berbagai masalah yang disebabkannya.

Lebih dari itu, perempuan Ngata Toro, yang diwakili Tina Ngata pada zaman itu tahu tak hanya menjawab seberapa besar akses dan kontrol terhadap sumberdaya, tetapi terutama tahu apa yang dapat dilakukan dengan itu (Nussbaum, 2004).

Posisi Tina Ngata di dalam komunitas Toro sangat tinggi pada zamannya. Posisi inilah yang hendak dikembalikan oleh Rukmini atas perempuan Ngata Toro, bukan sebagai pribadi dirinya. Tampaknya Rukmini menyadari bahwa perempuan tidak monolitik; mereka memiliki pengalaman yang berbeda-beda dalam kelas dan status sosial di masyarakat.(hooks dalam Meyers, 1998). Seperti dikemukakannya, "Keterwakilan kami di Lembaga Adat bukan atas nama individu, tetapi organisasi," tegasnya.[2]

Dalam Penjara "Kodrat"

Mengapa saya mengutip laporan saya tentang perempuan Ngata Toro? Saya ingin memperlihatkan gambaran bagaimana Orde Baru memandang perempuan dari berbagai budaya di Indonesia secara seragam, sebagai "satu" dengan suatu ideologi yang menempatkan perempuan dalam posisi subordinat. Cara pandang ini banyak dipengaruhi oleh nilai-nilai tradisional priyayi Jawa. Posisi itu menekankan fungsi reproduksi dan kodrat perempuan untuk melayani, mengabdi, dengan menjadi "istri yang patuh", "anak perempuan dan kakak perempuan yang penurut".

---

[1] Lebih jauh baca Maria Hartiningsih, "Rukmini, Wajah perubahan di Ngata Toro, dalam *Kompas*, 22 Oktober 2005, hal. 44

[2] Ibid., hal 45.

Ideologi ini dibahas oleh Julia Suryakusuma dalam istilah "ibuisme negara" (dalam Sears, 1996) . Konsep "ibuisme negara" yang mencakup unsur-unsur ekonomi, politik, dan budaya diambil dari aspek yang paling menindas dari budaya "peng-istrian" atau "housewifization" bourjuis dan *ibuisme* priyayi.[3]

Dalam *Ibuisme* priyayi, tugas perempuan adalah melayani suami, anak, keluarga, masyarakat dan negara. Menurut Suryakusuma (1996), seperti dalam housewifization, perempuan dianggap memberikan tenaganya secara cuma-cuma.

Pemerintah Orde Baru bahkan menciptakan pelembagaan "istri" melalui kebijakannya. Yang mungkin paling menonjol dalam perjalanan sejarah perempuan Indonesia pada masa itu adalah "Panca Dharma Wanita" yang dipromosikan oleh PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga) yang anggotanya mencapai masyarakat akar rumput.[4]

---

[3] Suryakusuma mengambil istilah "housewifization" atau "peng-istrian"dari Maria Mies , yang terutama dimaksudkan sebagai konsep ekonomi, yakni proses di mana perempuan secara sosial didefinisikan sebagai isteri resmi mau pun tak resmi yang hidupnya bergantung dari pendapatan suaminya. Definisi ini mengukuhkan kedudukan laki-laki sebagai pencari nafkah (*breadwinner*) dan mengesampingkan sumbangan nyata perempuan di dalam rumah tangga. Lihat Maria Mies, *Patriarchy and Accumulation on a World Scale*, 1986.

Istilah "ibuisme" diambil dari Madelon Djajadiningrat-Nieuwenhuis yang mendeskripsikan kombinasi antara nilai-nilai borjuis kecil Belanda dengan nilai-nilai tradisional priyayi. Ia mendefinisikannya sebagai ideologi bahwa tindakan yang diambil oleh ibu untuk menjaga dan merawat keluarganya, kelompoknya, masyarakatnya dan negara dilakukan tanpa kebutuhan untuk memperoleh prestasi atau imbalan. Lebih jauh lihat Julia Suryakusuma, "State and Sexulity" dalam Laurie J. Sears (ed), *Fantasizing the Feminine in Indonesia*, 1996.

Locher-Scholten juga menulis, banyak perempuan Jawa yang berpendidikan setelah meninggalnya Kartini pada tahun 1904, mengerangkai identitas gendernya dalam garis yang sama dengan Kartini. Pada tahun 1918 misalnya, Sriati Mangoenkusumo yang secara pribadi dihubungkan dengan gerakan nasionalis pertama di Jawa *Budi Oetomo*, mengatakan, 'perempuan Jawa' seberapa tinggi pun pendidikannya, tidak boleh mengikuti kesetaraan seperti gaya hidup perempuan Barat. Ia harus berusaha sekuat tenaga untuk "nasibnya sendiri". Ia harus mendidik dirinya sendiri untuk menjadi ibu yang baik dan lebih baik lagi bagi anak-anaknya dan pasangan yangbaik dan lebih baik lagi dari suaminya. ." Lebih jauh baca, Elsbeth Locher-Scholten, *Women and the Colonial State*, 2000, hlm. 36

[4] Istilah PKK atau Pendidikan Kesejahteraan Keluarga digunakan pertama kali dalam seminar *Home Economics* di Bogor tanggal 9–14 September 1957 (Tim Penggerak PKK Pusat, 1993). Peserta seminar terdiri atas wakil berbagai instansi pemerintah,Pengajaran dan Angkatan Darat, Laut dan Udara, Biro Perancang Negara; organisasi wanita seperti Kowani dan organisasi kemasyarakatan lainnya, juga dihadiri tiga tenaga ahli dari *Food and Agricultural Organization* (FAO). Seminar tersebut melahirkan konsep Pendidikan Kesejahteraan Keluarga yang meliputi 10 segi kehidupan keluarga: hubungan antar keluarga, bimbingan anak, makanan, pakaian, perumahan, kesehatan keluarga, keuangan, tata laksana rumah tangga, keamanan lahir batin dan perencanaan sehat.

Selain melalui PKK dan organisasi Dharma Pertiwi yang merupakan pengelompokan berbagai organisasi para istri yang suaminya bekerja di Angkatan Bersenjata, Pemerintah juga membentuk Dharma Wanita, organisasi yang diresmikan berdirinya pada tanggal 5 agustus 1974 untuk menyatukan semua organisasi istri Pegawai Negeri yang ada (Dwi Windu Dharma Wanita 1990).

Alasan lain pembentukan organisasi isteri pegawai negeri adalah pendapat bahwa salah satu kewajiban wanita sebagai isteri yaitu "mendukung perjuangan para suami dan menyukseskan pembangunan". Agar dukungan para isteri dapat lebih terarah serta lebih berdaya dan berhasil guna, perlu dibentuk suatu wadah untuk menghimpun dan membimbing usaha dan kegiatan-kegiatannya" (Dwi Windu Dharma Wanita 1990:3).

Dalam Anggaran Dasarnya dinyatakan, tujuan organisasi ini adalah "membina dan mengembangkan organisasi isteri pegawai negeri untuk meningkatkan partisipasi mereka dalam Pembangunan Nasional *sesuai dengan kodrat dan kedudukan wanita sebagai istri dan ibu rumah tangga.*"[5]

Proyek percontohan PKK diujicobakan pada tahun 1963 di Desa Salam, Kecamatan Salam, Kabupaten Magelang, Propinsi Jawa Tengah. Kemudian juga dibuka beberapa Pusat Latihan PKK. Ketua Umum PD Dharma Pertiwi Jawa Tengah kemudian memasukkan Sepuluh Segi Pokok Kehidupan Keluarga (kemudian disebut Dasawisma PKK) dalam Seksi Pendidikan Dharma Pertiwi. Terdiri dari: 1. Menciptakan hubungan yang baik di dalam keluarga. 2. Merawat anak dengan baik. 3. Menggunakan teknik yang sehat untuk memasak dan mempunyai perhatian yang baik pada gizi. 4. Mengorganisasikan kebutuhan keluarga di rumah. 6. Mengelola kesehatan fisik, mental, spiritual dan moral dalam keluarga. 7. Pengelolaan anggaran rumah tangga yang efektif. 8. Mengelola rumah tangga secara efektif, menjaga kebersihan dan kesehatan.. Menciptakan kesejahteraan secara emosi dan fisik di dalam lingkungan rumah tangga. 10. Membangun sikap keluarga yang cocok untuk perencanaan dan modernisasi nasional.

Gubernur menyeragamkan pelaksanaannya melalui Instruksi Gubernur No 23 tanggal 22 Agustus 1967, ditujukan kepada seluruh pembantu gubernur, bupati dan walikotamadya serta Djawatan Pendidikan Masyarakat di Jawa Tengah. Tanggal 27 September 1967 diadakan latihan kader yang pertama di Semarang. PKK kemudian menjadi landasan bagi suksesnya program modernisasi di Jawa Tengah, khususnya dalam menunjang pelaksanaan Pelita I (Tim Penggerak PKK Pusat, 1993).

Berkembangnya PKK di Jawa Tengah mendorong pemerintah untuk menyebarkannya ke berbagai propinsi di Indonesia dan mengganti istilahnya menjadi Pembinaan Kesejahteraan Keluarga. Ini diwujudkan dengan surat kawat Menteri Dalam Negeri Amirmachmud kepada Gubernur Jawa Tengah dan tembusan kepada semua gubernur pada tanggal 27 Desember 1972. Dengan diseragamkannya singkatan PKK, tugasnya bertambah luas, tidak hanya mendidik, tetapi juga membina. Oleh karena itu, program Pendidikan Kesejahteraan Kelurga yang semula merupakan program Pendidikan Masyarakat (Penmas) Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, beralih menjadi Program Pembinaan Masyarakat yang merupakan tugas Departemen Dalam Negeri. Kiayati Yusriah Sudaryanto, "PKK: Gerakan Perempuan dikendalikan oleh Laki-laki?", dalam Mayling-Oey-Gardiner dkk, *Perempuan Indonesia: Dulu dan Kini*, 1996.

[5] Anggaran Dasar Dharma Wanita Bab II, klausul 8b

Struktur organisasinya secara jelas mereproduksi identitas perempuan sebagai istri. Suryakusuma (1996) menyatakan, di tingkat nasional, istri menteri adalah ketua Dharma Wanita di departemen yang bersangkutan. Di setiap departemen atau lembaga pemerintah, kedudukan istri dalam Organisasi Dharma Wanita ditempatkan sesuai dengan posisi struktural suaminya. Struktur organisasi ini secara jelas mengambil model dari organisasi istri militer dengan berbagai peraturan yang juga merupakan perpanjangan dari budaya istri tentara.

Negatif, Subversif

Semua upaya pemerintah mendefinisikan perempuan menurut ideologi yang diciptakannya itu tidak terlepas dari peristiwa G-30S tahun 1965, di mana Partai Komunis Indonesia (PKI) dituduh sebagai dalangnya dan organisasi perempuan terkuat pada masa itu, Gerwani (Gerakan Wanita Indonesia) disebut-sebut mempunyai "hubungan mesra" dengan PKI.

Orde Baru kemudian menciptakan dan mengembangkan mitos-mitos di dalam setiap kampanye indoktrinasi yang dibangun di atas metafora seksual. Khususnya ketakutan laki-laki terhadap kastrasi yang, dengan sejumlah dalih yang menjijikkan, yang menggambarkan sepak terjang Gerwani, organisasi perempuan yang dituduh berperanan dalam kudeta tersebut (Wieringa, 1999).

Koran-koran menyiarkan citra perempuan Gerwani yang sama sekali bertentangan dengan segala nilai perempuan Indonesia yang "semestinya": lemah lembut, pendiam, penurut, sopan, ibu yang penuh kasih sayang, dan istri yang setia. Kombinasi propaganda koran dan Angkatan Darat yang menggambarkan Gerwani sebagai ibu jahat berhasil ditanamkan ke dalam benak masyarakat. Bahkan, sampai sekarang pun kisah kekejian yang konon dilakukan perempuan anggota Gerwani di Lubang Buaya itu masih dipercaya luas di Indonesia (Wieringa, 1998).

Kampanye tersebut membawa implikasi yang luas dan memerlukan indoktrinasi yang terus-menerus. Indoktrinasi ini tak lain adalah *brainwashing* seluruh bangsa agar mempercayai pandangan penguasa tentang masa lampau kolektif mereka dan agar tidak mempersoalkan politik pemerintah Orde Baru.

Pada zaman itu, berbicara tentang masalah emansipasi perempuan yang mengandung pandangan tentang keadilan sosial yang lebih luas dapat menimbulkan kecurigaan karena berarti mempertanyakan politik pemerintah dan ini adalah perbuatan tabu yang menyebabkan orang dapat dituduh berbuat subversi (Wieringa 1999, 1998). Selain itu juga diciptakan dikotomi tingkah laku perempuan secara tajam. R.A Kartini dipuja sebagai "ibu yang sejati" karena kepatuhannya "ditabrakkan" dengan para perempuan aktivis yang dicap liar karena "terlalu independen, terlalu keras kepala, dan terlalu berani mengemukakan pendapat".[6]

Orde Baru mengikis peran politis perempuan dengan membangun stereotip negatif terhadap kelompok atau pun individu perempuan yang terlibat dalam perjuangan politis. Pemerintah hanya mengakui satu wadah bagi berbagai organisasi perempuan yang "direstui", yakni Kongres Wanita Indonesia (Kowani)[7]. Soeharto menggunakan organisasi ini sebagai bagian dari sistem yang berskala luas untuk melakukan kontrol sosial terhadap organisasi-organisasi perempuan.

Lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang selalu bersikap kritis terhadap kebijakan politik pemerintah ditampilkan sebagai gerakan radikal dan subversif, sementara perempuan aktivisnya dicap liar dan "digerwanikan". Perempuan buruh yang ikut dalam gerakan buruh juga masuk kategori ini.

Saskia Wieringa (1998) menulis organisasi-organisasi yang ada saat itu tidak berani memberikan bantuan kepada kelompok-kelompok yang lemah dan terpinggirkan, khususnya buruh.

---

[6] Lebih jauh baca Sylvia Tiwon, "Models and Maniacs, Articulating the Female in Indonesia" dalam Laurie J. Sears (ed) *op cit*, hlm. 47-70

[7] Kowani dibentuk dalam Kongres Perempuan Indonesia tanggal 22 Desember 1928 sebagai payung dari berbagai organisasi perempuan. Antara kurun waktu antara tahun 1928-1942, organisasi ini didominasi oleh perjuangan yang menyangkut nasionalisme, yang dilanjutkan pada masa pendudukan Jepang selama Perang Dunia II. Untuk mencairkan organisasi perempuan yang ada, Jepang juga membentuk Hokokai Fujinkai di Jawa yang terdiri dari para isteri pegawai pemerintah. Pada masa itu juga terbentuk Persatuan Wanita Republik Indonesia (Perwari), yang juga kental dengan perjuangan nasionalisme. Setelah kemerdekaan, seluruh organisasi perempuan disatukan dalam organisasi payung Kowani. Gerwani juga menjadi anggota Kowani sampai dikeluarkan keanggotannya setelah peristiwa G-30 S tahun 1965. Kowani kemudian bersekutu dengan Pemerintah Orde Baru. Lebih jauh baca: Saskia Wieringa, "The Parfumed Nightmare: Some Notes on the Indonesian Women's Organizations" dalam *Feminist Review* No 41, Summer 1992 dan *Penghancuran Gerakan Perempuan di Indonesia*, 1999, hlm 129-279

Berninghausen, J. & B. Kerstan (1991) menambahkan, lembaga-lembaga swadaya masyarakat di akar rumput yang bekerja untuk pemberdayaan ekonomi sama sekali tidak berani menyinggung soal politik, sehingga akar kemiskinan di desa tak pernah disentuh.

Semua kebijakan yang dikeluarkan oleh rezim ini senantiasa didasari oleh ideologi untuk menguasai dan menundukkan, khususnya terhadap perempuan. Dalam realitas sosial semasa Orde Baru, tampak jelas segala sesuatu yang diarahkan ke soal-soal perempuan.

Ideologi bahwa tempat perempuan yang terbaik adalah di wilayah domestik, misalnya, dijabarkan dengan instruksi atau petunjuk melakukan "dari pusat" yang diturunkan secara berlapis-lapis sehingga mencapai kelompok yang paling bawah. Hal itu dimungkinkan karena mekanisme strukturnya sudah mantap sampai ke tingkat desa, RW (Rukun Warga) dan RT (Rukun Tetangga) melalui organisasi PKK dengan program Dasawisma-nya.[8]

Struktur organisasi ini sangat ketat. Di tingkat desa, isteri lurah menjadi Ketua PKK. Pola ini berlaku di setiap tingkat birokrasi yang lebih tinggi, dan yang tertinggi adalah istri Menteri Dalam Negeri yang secara resmi adalah Ketua PKK. Tanggung jawab PKK ada di tangan Menteri dalam Negeri.

Istri Menteri Dalam Negeri secara resmi menjadi Ketua PKK. Para istri harus menyusun rencana-rencana untuk organisasi untuk dipertimbangkan oleh para pejabat dari bermacam-macam departemen terkait. Rencana ini kemudian diseleksi, disetujui dan disahkan oleh para suami yang digaji sebagai pegawai negeri. Programnya kemudian dikoordinasikan melalui Kantor Menteri Negara Urusan Wanita.[9]

Dengan demikian, tidak sulit dipahami, bahwa selain digunakan untuk mendukung berbagai program "modernisasi" Pemerintah Orde Baru (yang paling jelas adalah program Keluarga Berencana), menurut Wieringa (1999), PKK juga merupakan alat

---

[8] Dijabarkan dengan terinci dalam 4

[9] Selain Aisyiah, PKK adalah satu-satunya organisasi yang yang diperbolehkan bergerak di tingkat desa. Lebih jauh baca Saskia Wieringa, *Kuntilanak Wangi, Organisasi-organisasi Perempuan Indonesia sesudah 1950*, 1998.

penting untuk mengumpulkan suara bagi Golongan Karya (Golkar), partai mayoritas yang dibentuk Orde Baru untuk menopang kekuasaannya. PKK, tidak hanya digunakan perempuan menyadari kedudukan mereka "yang selayaknya", tetapi juga merupakan salah satu alat untuk menjaga agar tidak ada golongan masyarakat yang menentang rejim yang berkuasa.[10]

Terus Terpinggir

Menurut ideologi yang disebarkan secara luas pada awal tahun 1970-an dan lalu dikukuhkan oleh Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), perempuan mempunyai lima fungsi: sebagai pendamping setia suami; sebagai penerus keturunan dan pembina generasi masa depan bangsa; sebagai ibu dan pendidik anak-anaknya; sebagai pengelola rumah tangga dan pekerja untuk menambah penghasilan keluarga; serta sebagai anggota masyarakat. Semua kewajiban ditunaikan dengan cara-cara yang sesuai "kodrat wanita".[11]

Ideologi yang menegaskan pembagian kerja secara seksual sangat ketat itu kemudian diintegrasikan dalam berbagai peraturan dan undang-undang. Yang paling dikenal adalah UU No 1/1974 tentang Perkawinan. Pasal 31 ayat 3 yang mengatur tentang peran istri dan suami, yaitu suami adalah kepala keluarga sementara istri adalah ibu rumah tangga.

Pasal berikutnya yaitu Pasal 34 menyebutkan tugas istri adalah wajib mengatur urusan rumah tangga sebaik-baiknya, sementara tugas suami adalah melindungi istri dan memberikan segala sesuatu keperluan hidup berumah tangga sesuai kemampuannya. Pembagian peran privat dan publik antara

---

[10] Wieringa mengutip pidato Soeharto pada Hari Ibu tanggal 22 Desember 1977 yang dimuat dalam *Kompas* tanggal 23 Desember 1997 yang menyerukan kepada para ibu bangsa agar menghentikan, "tingkah laku buruk para pemuda itu," ketika Soeharto menyinggung tentang huru-hara mahasiswa yang ketika itu baru saja terjadi di Bandung. Saskia Wieringa, 1999, *op.cit.* hlm. 38-39.

[11] Wieringa (1998) menulis, menurut kodrat, perempuan harus bersifat lemah lembut, tidak berbicara dengan keras, tidak mementingkan kepentingan pribadi, tidak mendahulukan urusan sendiri di atas urusan suami dan oranngtua, melainkan menjadi isteri yang penurut, ibu yang baik, dan anak perempuan yang patuh. "Kodrat" ini diwujudkan dalam kegiatan seperti masak-memasak, mengikuti penataran-penataran indoktrinasi ideologi negara dan siap membantu setiap saat pemerintah memerlukannya. *Ibid*,hlm 37

perempuan dan laki-laki ini menyebabkan tidak sederajatnya hak perempuan di masyarakat. Karena perempuan bukan dianggap sebagai pencari nafkah utama, maka ketika perempuan bekerja ia tidak mendapat tunjangan atau tunjangannya lebih kecil dibandingkan laki-laki.

Pasal ini menutup mata terhadap kenyataan di masyarakat bahwa banyak perempuan yang menjadi kepala rumah tangga. Di sini juga terbuka peluang kapitalisme menindas perempuan dengan pembenaran peraturan negara. Dampak pernyataan ini sangat besar terhadap pendapatan yang diperoleh perempuan untuk pekerjaan yang sama karena perempuan tidak dianggap sebagai pencari nafkah utama. Ideologi kelompok penguasa mengenai peran perempuan itu ditopang oleh warisan budaya, seperti wejangan mengenai peran isteri dalam *Serat Centhini*[12] yang banyak disampaikan pada upacara perkawinan, namun sebenarnya telah disosialisasikan sejak anak bisa menangkap ucapan orang dewasa.

Ideologi penguasa mengenai perempuan merembes ke dalam benak warga melalui materi kurikulum di sekolah-sekolah dari tingkat paling rendah.[13] Ini semua mempengaruhi pandangan anak perempuan dan anak laki-laki terhadap pembagian peran yang kaku antara perempuan dan laki-laki.

Dampaknya sangat dahsyat, bahkan sampai saat ini pun, seorang perempuan sulit memisahkan identitas dirinya dari yang identitasnya yang lain. Akibatnya ia juga sulit menengarai kebutuhan dirinya sendiri tanpa ditempelkan pada kebutuhan yang lain di

---

[12] Ajaran tersebut menuturkan, isteri yang ideal diibaratkan lima jari tangan. Ibarat *jempol*, ia harus *pol*, sepenuhnya mengabdi pada suami; ibarat *penuduh* (telunjuk), ia harus tunduk pada suami, apa pun petunjuknya; ibarat *penunggul* (jari tengah), ia harus selalu mengagungkan dan menjaga martabat suami; ibarat *jari manis*, ia harus tetap manis air mukanya dalam melayani suami, apa pun rasa di hati; ibarat *jejenthik* (kelingking), ia harys selalu 'athak-ithikan' atau terampil dan banyak akal dalam semua kerja melayani suami, namun tetap lembut, teliti dan hati-hati. Hadidjaja, Tardjan dan Kamajaya, *Serat Centhini Ensiklopedi Kebudayaan Jawa*, Jilid IB, Bag.II,IV No 28. Konsep perempuan Jawa yang lain tertuang dalam Serat Candrarini, yang dirinci dalam sembilan butir: (1) setia pada lelaki, (2) rela dimadu, (3) mencintai sesama, (4) trampil pada pekerjaan wanita, (5) pandai berdandan dan merawat diri, (6) sederhana, (7) pandai melayani kehendak suami, (8) menaruh perhatian pada mertua, (9) gemar membaca buku-buku yang berisi nasehat. A.P. Murniati, "Perempuan Indonesia dan Pola Ketergantungan" dalam *Citra Wanita dan Kekuasaan (Jawa)*, 1992.

[13] Dalam buku *Pandai Membaca dan Menulis* untuk Sekolah Dasar kelas I, caturwulan I, 2001, masih berlaku pembagian kerja secara seksual antara perempuan dan laki-laki, di antaranya melalui gambar *ibu bekerja di dapur, ayah berangkat ke kantor.*

dalam keluarganya. Ia juga menempatkan posisinya di bawah sang suami, meski pun ia berhasil membangun ekonomi keluarga sampai kepada tingkat yang sangat mapan. Ny. Karti, sebut saja begitu, seorang perempuan pengusaha perhiasan batu mulia yang sukses, selalu mengatakan yang ia kerjakan selama puluhan tahun itu hanya untuk "menopang penghasilan suami". Padahal, di kali lain ia dengan tenang bercerita, tanpa penghasilannya dari berdagang perhiasan, suaminya, seorang dokter, sulit untuk mengambil spesialisasi. Di kali yang lain lagi ia menceritakan bagaimana usahanya itu membuat keluarganya mampu membeli mobil baru, membiayai anak bersekolah ke luar negeri dan lain-lain.

Hildred Geerts dan R.M. Koentjaraningrat (dalam Sulivan, 2000) "membela" posisi perempuan dengan menyatakan, walau pun laki-laki secara formal adalah kepala keluarga, tetapi di dalam ranah domestik (rumah tangga), perempuan lah yang lebih berkuasa. Jadi statusnya tidak inferior. Khususnya di wilayah pedesaan dan di kalangan kelompok miskin di perkotaan, perempuan dan laki-laki bekerja bersama-sama untuk menegakkan ekonomi keluarga.

Sayang Geertz dan Koentjaraningrat tidak menyaksikan situasi saat ini, di mana "kebersamaan" itu tidak lagi mempunyai arti ketika pemiskinan semakin mencekik di desa, membuat laki-laki pergi ke kota meninggalkan keluarganya untuk mencari uang tetapi tak bisa diharapkan kapan uangnya datang dan kapan ia pulang. Atau ketika perempuan memeras keringat dan terdera secara fisik dan psikologi sebagai buruh migran, uang kirimannya digunakan oleh suami, ayah, ibu, kakak, untuk keperluan mereka sendiri.

White dan Hastuti (dalam Sullivan, 2000) menyatakan, kekuatan tersembunyi (hidden power) dari perempuan di dalam ekonomi rumah tangga dan di mana pun acapkali tidak dipertimbangkan.

Meski demikian, kondisi dalam situasi keseharian membuat perempuan berada pada posisi subordinat. Mungkin saja perempuan sangat berpengaruh di dalam kehidupan rumah tangga, tetapi mereka tetap tereksklusi dalam struktur dan proses politik formal. Hal ini menegaskan subordinasi perempuan secara struktural. Inilah yang terus terjadi, entah sampai kapan.

Perempuan dalam Rezim Pembangunan

Posisi perempuan dalam ekonomi Indonesia secara umum tak bisa dilepaskan dari kebijakan pembangunan yang secara normatif dirumuskan ke dalam apa yang disebut Trilogi Pembangunan: pertumbuhan, pemerataan dan stabilitas sebagai konsekuensi kebijakan ekonomi Pemerintah Orde Baru yang sangat berorientasi pada modal asing (*laissez-faire* atau kebijakan pintu terbuka).

Kebijakan yang mendapat dukungan dari Dana Moneter Internasional (IMF) dan Bank Dunia ini dimaksudkan untuk menggenjot pertumbuhan ekonomi yang terpuruk selama pemerintahan Soekarno (Elsam, 1995 dan Robison, 1986). Mulailah pemerintahan neo-liberal Orde Baru yang menjadikan ekonomi "sebagai komando" (Baswir dkk, 1999).

Pembangunan ekonomi yang menjadi pilihan strategis Orde Baru sangat bertumpu pada stabilitas dan keamanan. Pembatasan-pembatasan terhadap suara-suara pembangkangan terletak pada *security approach* ini, yang pada sisi lain telah mengantarkan militer pada posisi yang dominan dalam kehidupan politik (Elsam, 1995).

Pada tahun 1978, "perempuan" menjadi kategori yang terpisah dari laki-laki dalam GBHN.[14] Hal ini, secara jelas menunjukkan tanggapan Indonesia terhadap Tahun Internasional untuk Perempuan (Sen & Stivens, 1998). Pada saat itu juga migrasi penduduk dari desa ke kota menunjukkan peningkatan.[15]

---

[14] GBHN 1978 memasukkan perempuan secara eksplisit dalam sasaran pembangunan dan menempati sub-bidang Peranan Wanita dalam Pembangunan dan Pembinaan Bangsa. Disebutkan: "(1) Pembangunan yang menyeluruh mengisyaratkan ikut sertanya pria mau pun wanita scara maksimal di segala bidang. Oleh karena itu wanita mempunyai hak, kewajiban dan kesempatan yang sama dengan pria untuk ikut serta bsepenuhnya dalam segala bidang kegiatan pembangunan. (2) Peranan wanita dalam pembangunan tidak mengurangi peranannya dalam pembinaan keluarga sejahtera umumnya dan pembinaan generasi muda khususnya, dalam rangka pembinaan manusia Indonesia seutuhnya. (3) Untuk lebih memberikan peranan dan tanggungjawab kepada kaum wanita dalam pembangunan, maka pengetahuan dan ketrampilan wanita perlu ditingkatkan di berbagai bidang yang sesuai dengan kebutuhannya."

[15] Dalam upayanya memajukan daerah pedesaan, Pemerintah menggalakkan penggunaan teknologi baru, baik sistem produksi mau pun organisasi, yang menggeser kedudukan teknologi dan pranata tradisional yang selama ini menjadi tonggak masyarakat pedesaan. Tekanan penduduk terhadap tanah diikuti dengan terbatasnya kesempatan kerja di luar sektor pertanian mendorong penurunan tingkat upah. Penduduk desa kemudian berusaha menciptakan kesempatan kerja sendiri dengan menjual jasa atau pergi ke kota untuk bekerja melibatkan diri dalam kegiatan di sektor informal dan pekerjaan-pekerjaan yang tidak membutuhkan modal dan ketrampilan, yang umumnya mempunyai jam kerja yang panjang dan upah yang rendah. Lebih jauh baca Tajuddin Noer Effendi, *Sumber Daya Manusia, Peluang Kerja dan Kemiskinan*, 1993.

Pemerintah juga mulai mendorong ekspor tenaga kerja ke luar negeri. Perempuan dinyatakan sebagai "sumber daya" bagi pembangunan (GBHN tahun 1983 dan 1988) dalam perspektif *developmentalism* ("pembangunanisme")[16] rezim Orde Baru yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi.

Ini sejalan dengan dinamika internasional mengenai peran dan kedudukan perempuan. Sebagai upaya mengintegrasikan perempuan dalam pembangunan, pada pertengahan tahun 1970-an, gerakan feminisme di tingkat internasional berhasil memperjuangkan status perempuan melalui konsep WID, *Women in Development*.[17] Pada tahun 1970-an itu juga dibentuk Kementrian Negara Peranan Wanita.

Fokus WID mengintegrasikan perempuan dalam sistem-sistem ekonomi yang menekankan peran produktif perempuan, namun mengesampingkan sisi reproduksi kehidupan perempuan dan membiarkan penetrasi kapitalisme ke dalam ekonomi subsisten yang banyak dikerjakan perempuan.

Atas nama "pembangunan", perempuan desa didorong memasuki sektor kerja formal di pabrik-pabrik industri,[18] yang

---

[16] Lebih jauh tentang *developmentalism*, baca Wolfgang Sachs, "Introduction" dan Gustavo Esteva, "Development" dalam Wolfgang Sachs (ed), *The Development Dictionary, A Guide to Knowledge as Power*, 1992, dan Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, 1996.

[17] Paradigma *Women in Development* yang diterapkan di Indonesia sejak Pelita III, merupakan pendekatan yang diperkenalkan dalam Konferensi Dunia I tentang Perempuan di Mexico City pada tahun 1975. Konferensi itu menghasilkan Deklarasi Mexico yang antara lain memuat tentang kesetaraan dan sumbangan perempuan bagi pembangunan dan perdamaian serta Dasawarsa PBB untuk Perempuan (UN Decade for Women) 1976-1985. Pendekatan ini didasarkan pada pemikiran Ester Boserup dalam bukunya *Women's Role in Economic Development*, 1970. Fokusnya mengintegrasikan perempuan dalam sistem-sistem ekonomi yang menekankan peran produktif perempuan, namun mengesampingkan sisi reproduksi kehidupan perempuan dan membiarkan penetrasi kapitalisme ke dalam ekonomi subsisten yang banyak dikerjakan perempuan. Ini dijelaskan secara lebih terperinci oleh Nalini Visvanathan (koordinator), Lynn Duggan, Laurie Nisanoff dan Nan Wiegersma, *The Women, Gender & Development Readers*, 1992, hlm. 42-51.

[18] Dari 3.604 proyek PMDN, 69,7 persen di antaranya berlokasi di Jawa dan dari 806 proyek PMA, 71 persen di antaranya berlokasi di Jawa. Dari seluruh jumlah proyek PMDN, sekitar 23,3 persen berlokasi di DKI Jakarta dan 21,9 persen berlokasi di pinggiran Jakarta, tetapi secara administrasi termasuk wilayah Jawa Barat. Dari 806 proyek PMA, sekitar 57, 8 persen berada di Jakarta dan Jawa Barat. Biro Pusat Statistik, *Statistik Keuangan 1980-198*, diambil dari Tadjuddin Noer Effendi, *loc.cit*, hlm. 126. Ini juga menjelaskan meningkatnya urbanisasi rata-rata antara empat (4) sampai enam (6) persen setiap tahun. Dorodjatun Kuncoro-Jakti, *Kemiskinan di Indonesia*, 1986.

menjamur pada awal tahun 1970-an ketika modal asing mulai masuk ke Indonesia dan kemudian berintegrasi dengan pengusaha Tionghoa dan pribumi.[19] Pada dua jenis pekerjaan ini hak dan perlindungan hukum bagi perempuan tidak memadai.

Sejak itu, Pemerintah Indonesia sangat "ramah" pada modal asing. Dalam buku *Prisoners of Progress* yang diterbitkan INFID dan Elsam yang antara lain membahas kebijakan Bank Dunia di Indonesia, menyebutkan bahwa pada tahun 1986, BKPM telah memasang iklan satu halaman penuh di harian *International Herald Tribune* untuk menarik modal asing ke Indonesia. Dalam iklan itu disebutkan antara lain para pemodal akan mendapatkan *competitive advantage,* karena akan mendapatkan buruh murah, khususnya perempuan yang loyal dan penurut.[20]

Antara tahun 1970 dan 1982, pertumbuhan sektor manufaktur di Indonesia meningkat empat kali lipat, berada di jenjang ke-10 di antara negara kurang berkembang. Pertumbuhan ini disebabkan karena meningkatnya pembuatan barang-barang ekspor.

Pada tahun 1986, sumbangan sektor manufaktur pada Produk Domestik Brutto (GDP) naik sampai 14 persen. Dua tahun kemudian menjadi 18,4 persen. Gambaran yang tampaknya cerah ini sebenarnya dibayangi oleh banyaknya orang kehilangan pekerjaan di bidang-bidang kerja tradisional yang menyerap banyak tenaga kerja seperti kerajinan, karena produknya tak bisa bersaing dengan barang-barang pabrik yang murah, yang membanjiri pasar. (Wolf dalam Sears, 1996).

---

[19] Pemerintah Orde Baru mengeluarkan UU Investasi Modal Asing (PMA) No 1, Januari 1967 dan UU Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) pada Juli 1968. Setelah kerusuhan tahun 1974,dibuat peraturan yang mengharuskan seluruh PMA melakukan kerjasama dengan pengusaha pribumi. Pengusaha keturunan Cina pun mulai berkibar pada periode ini, ditambah dengan kapitalis baru yang terdiri dari tokoh-tokoh birokrat politik yang membentuk perusahaan-perusahaan swasta baru, dan kapitalis baru yang muncul melalui patronasi dari pusat-pusat baru kekuasaan birokrat politik. Lebih jauh baca, Richard Robison, *op cit,* hlm. 176-323.

[20] Dikutip dari Nursyahbani Katjasungkana dan Liza Hadiz, *Penghapusan Diskriminasi terhadap Kaum Perempuan,* (t.t) hlm. 10.

Menarik juga dicermati keterkaitan antara proses industrialisasi, revolusi hijau[21] dan berpndahnya pabrik-pabrik industri kotor ke negara berkembang dengan pendekatan WID, yang intinya mendorong perempun keluar dari sektor domestik.

Robinson (dalam Emmerson, 1999) mengatakan, masuknya tenaga kerja ke industri tak bisa dipandang sebagai pertanda kesetaraan gender. Secara tipikal upah perempuan lebih rendah 30-40 persen dibandingkan laki-laki dengan jenis pekerjaan yang sama dan tingakt pendidikan yang setingkat. Pekerja perempuan usia muda lebih banyak disukai bukan hanya karena upah yang lebih rendah.

Pemerintah juga memulai program pengiriman perempuan buruh migran (Tenaga Kerja Wanita, TKW) sebagai pekerja rumah tangga, khususnya ke Saudi Arabia. Sejak tahun 1983, Pemerintah Indonesia mengijinkan negara-negara Timur Tengah untuk merekrut Tenaga Kerja Indonesia (TKI) untuk bekerja di negara mereka. Dutabesar Indonesia di Arab Saudi saat itu mengungkapkan entuasiasmenya pada rencana nasional untuk mempromosikan ekspor tenaga kerja.

Ekspor tenaga kerja, katanya, akan memberikan sumbangan devisa ketika para migran itu mengirim remitennya ke rumah. Dua pertiga dari pekerja migran antara tahun 1984 dan 1994 adalah perempuan. Pada tahun 1998, hanya 30.001 laki-laki bekerja di Arab Saudi, sementara 359.155 lainnya adalah perempuan. Hampir semua perempuan Indonesia di Arab Saudi bekerja sebagai pekerja rumah

---

[21] Revolusi hijau pada tahun 1960-1970-an merupakan paket untuk meningkatkan produksi pangan dengan meningkatkan kualitas benih, teknologi pertanian, irigasi yang lebih baik, dan pupuk kimia. Revolusi hijau ini semula dimaksudkan untuk menyediakan bahan pangan yang cukup bagi penduduk dunia yang terus bertambah. Namun pada kenyataannyarevolusi hijau ini mempunyai dampak yang berbeda pada masyarakat pedesaan, baik secara kelas mau pun gender. Kecenderungan yang paling nyata adalah, yang kaya mendapat manfaat lebih dari seluruh perubahan teknologi di bidang pertanian dan laki-laki mendapat lebih banyak keuntungan dibandingkan perempuan, khususnya perempuan buruh tani. Dalam skenario ketenagakerjaan yang suram, suplai tenaga kerja berlimpah, menyebabkan upah mereka sangat rendah dan tidak selalu ada pekerjaan setiap hari. Lebih jauh baca di di http://www.fao.org/FOCUS/E/Women/green-e.htm Dalam pekerjaan lapangan beberapa waktu lalu di Karawang, saya bertemu dengan perempuan-perempuan buruh tani yang harus berjalan empat kilometer untuk bisa ikut ngeprik (mencari padi dari sisa-sisa yang dipanen). Ketiadaan lahan, mahalnya ongkos produksi, dan ketergantungan pada pupuk dan pestisida kimia membuat situasi buruh tani dan petani penyewa lahan semakin buruk. Lebih jauh baca: Maria Hartiningsih, "Sim Salabim Ekonomi Petani", *Kompas* 27 April 2005 dan "Yang menumbuhkan, Yang Dikalahkan", *SWARA*, *Kompas*, 18 April 2005.

tangga. (Robinson, Stahl dan Krisnawaty dalam Silvey, 2001). Sejak saat itu terjadi apa yang disebut feminisasi buruh migran.[22]

Perempuan buruh migran pekerja rumah tangga (PRT), khususnya, memberikan sumbangan yang besar untuk pemasukan devisa negara, bahkan semakin besar dalam krisis ekonomi pasca-Orde Baru.[23] Namun perlindungan kepada nasib mereka di negeri orang tidak memadai.

Sejak GBHN 1978 yang menyatakan bahwa perempuan harus berperan baik dalam pembangunan ekonomi nasional mau pun di dalam keluarga, istilah "peran ganda" semakin banyak dipakai dalam berbagai kebijakan mengenai perempuan. Peran perempuan, utamanya sebagai ibu dan isteri yang diidealkan pada awal Orde Baru mulai berubah. Meski pun demikian, persoalan "kodrat" malah disebut secara eksplisit dalam GBHN tahun 1988.[24]

---

[22] Krisnawati, Tagaroa dan Susilo menyebut feminasi buruh migran untuk menjelaskan kecenderungan meningkatnya buruh migran perempuan secara sistematis dalam kurun waktu tertentu, bekerja pada sektor-sektor yang dikategorikan sebagai "perempuan buruh", dan mengalami persoalan-persoalan sehubungan dengan posisi keperempuanannya. Feminisasi buruh migran merupakan proses yang berlangsung dalam sebuah konteks sosial (termasuk ekonomi politik). Setidaknya ada tiga faktor penting yang berperan memunculkan dan mengukuhkan feminisasi buruh migran; yakni kemiskinan penduduk di daerah asal, budaya patriarkhi dan kebijakan pemerintah beserta implementasinya. Tati Krisnawati, "Feminisasi Buruh Migran dan Persoalannya (Beberapa Catatan untuk Perlindungan Hak Buruh Migran Perempuan Indonesia) dalam *Jurnal Perempuan* 05, November-Januari 1998.

[23] Perempuan buruh migran pekerja rumah tangga (PRT) memberikan sumbangan yang besar untuk pemasukan devisa negara, bahkan semakin besar dalam krisis ekonomi pasca-Orde Baru.Laporan Perhimpunan Indonesia untuk Buruh Migran Berdaulat (Migrant Care) tahun 2004 menyatakan, 500.000 buruh migran yang berangkat ke luar negeri per tahun menyumbang sekitar 3,5 milyar dolar AS. Lebih 70 persen dari lebih 2,5 juta buruh Indonesia yang mengais rezeki di negeri orang dan mempertaruhkan hidup untuk perbaikan nasib keluarganya adalah perempuan. Bahkan keringat mereka pun ikut menyelamatkan negeri ini dari utang dan keterpurukan ketika sumber-sumber ekonomi sirampok para konglomerat hitam. Analis kebijakan mengenai buruh migran, Wahyu Susilo, dikatakan, peningkatan jumlah pengiriman buruh migran merupakan salah satu strategi untuk mengompensasi pinjaman yang sebelumnya didapatkan dari Dana Moneter Internasional (IMF). Indonesia keluar dari Program IMF pada akhir tahun 2003. Target devisa dari sektor ini dipatok sedikitnya lima (5) milyar dolar AS untuk lima tahun ke depan. Dengan pertimbangan ini target pengiriman TKI tahun 2006 adalah 700.000. Maria Hartiningsih, "Menjawab Keberadaan Parti di Rumah Sakit Jiwa", makalah, dipresentasikan dalam diskusi panel *Problem PRT Indonesia di Singapura: Refleksi ats Masalah Privatisasi Aturan Kerja di Sektor Domestik*, diselenggarakan Institute for Ecosoc Rights, Jakarta, 24 Oktober 2005.

[24] Dalam butir I GBHN tahun 1988 mengenai Peranan Wanita dalam Pembangunan Bangsa dinyatakan, "Wanita, baik sebagai warganegara mau pun sebagai sumber insani bagi pembangunan mempunyai hak, kewajiban dan kesempatan yang sama dengan pria di segala bidang kehidupan bangsa dan dalam segenap kegiatan pembangunan. Sehubungan dengan itu kedudukannya dalam masyarakat dan peranannya dalam pembangunan perlu terus ditingkatkan serta diarahkan sehingga dapat meningkatkan partisipasinya dan memberikan sumbangan yang sebesar-besarnya bagi pembangunan bangsa sesuai kodrat, harkat dan martabatnya sebagai wanita."

Sampai GBHN terakhir produk Orde Baru (1998), paradigma lama yang membebani perempuan dengan tugas-tugas domestiknya masih tercantum secara eksplisit, meski lebih membuka peluang bagi perempuan untuk masuk wilayah publik, khususnya di tingkat-tingkat pengambilan keputusan.

Secara umum, perempuan termarginalisasi dalam GBHN 1973 sampai 1998. Ideologi domestik-publik disahkan sebagai pranata sosial dan lembaga sosial kemudian menjadi fakta sosial tentang status dan peran yang dimainkan perempuan. Jargon-jagon tentang peran mulia seorang istri dan ibu semakin menggiring perempuan masuk ke dalam urusan kerumahtanggaan semata dan terus dibangun citra bahwa peran itulah yang paling cocok dengan "kodrat" perempuan.

Dikotomi publik-privat yang secara historis menguasai pemikiran arus utama (b) terus dijaga oleh pemerintah Orde Baru dengan mengonseptualkan ideologi yang secara umum menempatkan perempuan di ruang domestik sehingga tidak tampak dalam politik di ruang publik.

Kalaupun bekerja di ruang publik, jenis pekerjaan yang dikatakan cocok untuk perempuan adalah yang secara umum merupakan perpanjangan dari kerja domestik[25], sementara kerja domestik tak pernah dianggap sebagai sektor produktif (sebagai konsekuensi dari ketatnya pembagian kerja secara seksual).

Dengan demikian, tuntutan kesetaraan dan keterlibatan perempuan dalam pembangunan dari wacana internasional yang harus dipenuhi menjadi ambigu karena konsep kepatuhan yang terus menerus ditanamkan di dalam diri perempuan di Indonesia.

---

[25] Walaupun ada penambahan pada partisipasi perempuan dalam angkatan kerja dari 32,22 persen pada tahun 1980 menjadi 37,60 persen pada tahun 1985 lalu naik menjadi 39,21 persen pada tahun 1990, mayoritas dari mereka terkonsentrasi pada sektor informal. Di bidang pertanian terjadi proses marginalisasi yang mengakibatkan pengambilalihan bidang garap. Pada tahun 1985 sampai 1990 misalnya, terdapat penurunan prosentase perempuan pedesaan yang mengerjakan lahan sendiri (dari 20,6 persen menjadi 20,3 persen), sedangkan yang menjadi buruh tani turun dari 23,9 persen menjadi 22,5 persen. Sementara yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga di kota meningkat dari 42,4 persen menjadi 47,7 persen. Keadaan tersebut tidak banyak berubah pada tahun-tahun berikutnya. Hasil Survai Sosial dan Ekonomi (BPS, 1995) menyebutkan, hampir 50 persen perempuan di pedesaan bekerja sebagai pekerja keluarga , tidak dibayar. Di perkotaan hampir 22 persen perempuan bekerja di sektor rumah tangga dan pada umumnya mereka bekerja tanpa upah. Lebih jauh baca Nursyahbani Katjasungkana dan Liza Hadiz, *op cit*, hlm. 13-14.

Singkatnya, seluruh kebijakan mengenai perempuan selama Orde Baru bertujuan untuk mendukung rezim yang sedang berkuasa baik tak hanya secara nasional untuk pembangunan di dalam negeri, tetapi juga internasional, sebagai konsekuensi pilihan politik ekonomi Orde Baru. Pemberdayaan perempuan dilakukan sebagai bagian dari semua itu, bukan sungguh-sungguh membuat perempuan benar-benar berdaya.

Militer menjadi alat yang efektif untuk menyukseskan berbagai program pembangunan pemerintah yang menyasar alat reproduksi perempuan, seperti dalam program Keluarga Berencana[26] yang dimulai pada akhir tahun 1960-an (Elsam, 1995 dan Aripurnami, 1997). Seluruh kondisi ini memenuhi apa yang disebut Cynthia Enloe (1990) sebagai *the international is personal.*[27]

Suara perempuan lenyap ditelan hiruk-pikuk pembangunan yang meminggirkan sebagian besar kaumnya. Kalau pun ada perempuan di dalam institusi-institusi politik formal, seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mau pun Majelis Permusyawaratan Rakyat

---

[26] Secara khusus, kebijakan kependudukan pemerintah yang direduksi sebagai program Keluarga Berencana, dan direduksi lagi, sehingga hanya menyasar kepada alat reproduksi perempuan. Program ini diimplementasikan dengan sangat koersif, khususnya di wilayah-wilayah yang jauh dari pusat-pusat pemerintahan. Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat&Lawyer Committee for Human Rights, *Atas Nama Pembangunan, Bank Dunia dan Hak Asasi Manusia di Indonesia,* 1995, dan Sita Aripurnami, *Hak Reproduksi antara Kontrol dan Perlawanan: Wacana tentang Kebijakan Kependudukan Indonesia* 1999. Tentang rezim yang reduksionis, lebih jauh baca Vandana Shiva, *Staying Alive,* 1989

[27] Cynthia Enloe menggunakan istilah ini untuk bisa membayangkan secara radikal apa yang menyebabkan pemerintah berkolaborasi dengan suatu pihak dan menindas pihak lainnya. *The International is personal* adalah panduan untuk memahami mengapa IMF misalnya, memaksa (melalui serangkaian kebijakan pemberian bantuan) supaya perempuan menjadi terlihat dalam berbagai sektor kegiatan di ruang publik. Kebijakan itu sebenarnya mensyaratkan konstruksi perempuan sebagai simbol, sebagai pelengkap dan dukungan emosional, sebagai pekerja yang tidak dibayar atau dibayar murah. Dengan demikian, tidak masuk akal melanjutkan analisis politik internasional sebagai netral-gender. Seluruh politik internasional yang menyangkut soal utang, investasi, keamanan nasional, perdagangan sangat memberikan dampak kepada perempuan di suatu negara, meski pun kadarnya berbeda-beda karena ada kategori-kategori sosial. Cynthia Enloe, *Making Feminist Sense of International Politics, Banana, Beaches&Bases,* 1990. Aripurnami dalam *Hak Reproduksi antara Kontrol dan Perlawanan: Wacana tentang Kebijakan Kependudukan Indonesia* (1999) menambahkan, program KB merupakan contoh paling jelas bagaimana negara melalui kebijakannya, menggunakan rahim perempuan untuk memenuhi persyaratan lembaga-lembaga keuangan internasional mengenai batas laju pertumbuhan penduduk.

Mariosa Dalla Costa dan Giovanna F. Dalla Costa (1998) menjelaskannya dalam *Kaum Perempuan dan Politik Strategi Ekonomi Internasional* (terjemahan). Silvia Federici memaparkan lebih jauh dalam *Reproduksi dan Perjuangan Feminis dalam Pembagian Kerja Internasional Baru* (2000)

(MPR), suara mereka ditelan oleh suara mayoritas sehingga jarang menyuarakan kepentingan konstituennya.[28] Dari berbagai data di suratkabar, tampak bahwa persoalan-persoalan yang menyangkut status gizi dan kesehatan ibu dan anak;

persoalan perempuan buruh amat jarang dibicarakan di DPR, kecuali ada kasus-kasus serius seperti busung lapar yang terjadi pada masa krisis mulai pertengahan tahun 1997. Persoalan perempuan buruh migran mulai diangkat di DPR pada tahun 1995, ketika kasus-kasus penganiayaan perempuan buruh migran Indonesia sudah disebarkan oleh media massa di luar negeri. Perdagangan lintas-batas (khususnya perdagangan perempuan dan anak-anak) bahkan baru dibicarakan pada tahun 2001, khususnya setelah Tragedi September 11 tahun 2001 di New York. Pemerintah AS menyatakan akan bertindak tegas pada negara yang tidak mempedulikan masalah *trafficking*.

Penundukan perempuan di Indonesia tampaknya menegaskan yang dikatakan Herbert Feith sebagai "rezim pembangunan represif". Ashis Nandy menjelaskan rezim ini sebagai

> "...in them, the state's role as an ultimate development agency, legitimizes its authoritarian nature and repressive policies. Some scholars have, consequently, defined development as a process in the name of which state mobilizes resources internally and

---

[28] Dari berbagai data di suratkabar, tampak bahwa persoalan-persoalan yang menyangkut status gizi dan kesehatan ibu dan anak; persoalan perempuan buruh amat jarang dibicarakan di DPR, kecuali ada kasus-kasus serius seperti busung lapar yang terjadi pada masa krisis mulai pertengahan tahun 1997. Persoalan perempuan buruh migran mulai diangkat di DPR pada tahun 1995, ketika kasus-kasus penganiayaan perempuan buruh migran Indonesia sudah disebarkan oleh media massa di luar negeri. Perdagangan lintas-batas (khususnya perdagangan perempuan dan anak-anak) bahkan baru dibicarakan pada tahun 2001, khususnya setelah Tragedi September 11 tahun 2001 di New York. Pemerintah AS menyatakan akan bertindak tegas pada negara yang tidak mempedulikan masalah *trafficking*.

Sebagai catatan, perempuan yang menduduki kursi legislatif pada tahun 1977, 1982, 1987, 1992, 1997 adalah 8,33 persen, 10 persen, 16,3 persen ,13,25 persen dan 11,8 persen, sementara suara perempuan pemilih berjumlah di atas 50 persen. Pada masa Orde Baru, sebagian perempuan berada di kursi legislatif karena kedudukan suami dan ayah. Mereka dipilih mewakili partai, sehingga tidak mewakili suara konstituennya. Sri Eko Wardani, "Aspirasi Perempuan Anggota Parlemen terhadap Pemberdayaan Politik Perempuan" dalam Azza *Karam* dkk, *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekadar Jumlah, Bukan Sekadar Hiasan*, 1999, buku II, hlm. 13-40. Sampai pemilu 1999 pun, 57 persen jumlah suara perempuan pemilih hanya terwakili dengan 8,99 persen di kursi DPR Pusat. Sampai Pemilu tahun 2004 pun angkanya tak tidak mencapai lebih dari 9 persen.

> externally and, then, eating them up itself, instead of allowing them to reach the bottom and peripheries of the society."
>
> (Peran negara sebagai badan pembangunan tertinggi melegitimasi sifat otoritarian dan kebijakan-kebijakan yang represif. Akibatnya, menurut beberapa ahli, pembangunan didefinisikan sebagai proses negara mengerahkan seluruh sumberdaya di dalam maupun dari luar, kemudian memakannya sendiri, bukan membiarkannya mencapai masyarakat paling bawah dan masyarakat pinggiran. (Nandy dalam Sachs, 1992:48).

Negara mengambil alih semua yang secara hakiki adalah milik sah individu, menyangkut hak-haknya sebagai manusia, termasuk kreativitas dan kebebasan mengemukakan pikiran dan pendapatnya. Semua dilakukan semata-mata untuk kepentingan (negara) sendiri.

Dalam hal ini negara menjalankan misi yang ditentukannya sendiri bahwa negara secara organis mewakili kepentingan pribadi bersama seluruh penduduk. (Aripurnami, 1999). Arti politik mengalami pendangkalan dan direduksi semata-mata menyangkut politik formal dan hal-hal yang bersangkut paut dengan persoalan teknis di ruang publik seperti pelanggaran ketertiban dan keamanan. Padahal seluruh keputusan politik di ruang publik sangat berpengaruh pada segala hal secara personal, di ruang privat. Yang sebenarnya disebut sebagai "politik" juga mencakup kehidupan personal di ruang privat, memenuhi diktum "the personal is political"[29]

"Kebertahanan" Ekonomi Perempuan

Bagaimana secara ekonomi perempuan bertahan pada masa Orde Baru? Terus terang, sulit membedakan situasi perempuan pada masa Orde Baru dan pasca Orde Baru, karena sistemnya tidak ada yang

---

[29] *The personal is political* merupakan pernyataan Carol Hannisch dalam *Notes of the Second Year*, tahun 1968, yang kemudian menjadi slogan feminisme gelombang kedua. Karlina Supelli, "Kapan Perempuan Boleh Menamakan Dunia," majalan *Basis* No 05-06, tahun ke-49, Mei-Juni 2000, hal.39 (n). Diktum ini distrategikan oleh A. Catharine Mac Kinnon dalam *Toward a Feminist Theory of the State* (1989). Kate Millet juga memaparkan konsep ini secara panjang lebar dalam *Sexual Politics* (1969). Jauh sebelumnya, Virginia Woolf sudah menulis, "dunia publik dan dunia privat tidak bisa dipisahkan" *dalam Three Guineas*, yang ditulis pada tahun 1938 (1966), hal. 147.

berubah, meski pun jargon-jargon perubahan terus digemakan. Pertanyaan lainnya adalah perempuan yang mana, karena perempuan tidak monolitik. Ada pengalaman, ada kelas sosial, ada ras, ada kebudayaan, yang membuat mereka tak bisa dilihat sebagai "satu".

Daerah tempat bermukim pun mempengaruhi karena pembangunan Ordebaru dikenal bias urban, hanya terkonsentrasi di kota-kota besar. Juga bias wilayah, karena lebih terkonsentrasi di Indonesia bagian Barat. bias urban, hanya terkonsentrasi di kota besar, bias wilayah, lebih banyak di Indonesdia bagian Barat. Selain dipengaruhi kondisi sosial budaya, situasi perempuan di setiap wilayah banyak tergantung pada pembangunan ekonomi di wilayah itu.

Karena itu, pandangan saya pun terbatas. Saya tidak tahu kondisi ekonomi seluruh perempuan Indonesia, dan tidak mungkin menggeneralisasinya. Saya hanya memaparkan kenyataan berdasarkan pengalaman lapangan saya sebagai jurnalis.

Selain itu, bagi saya, "kebertahanan" dalam ekonomi mengandaikan bahwa sesuatu yang dianggap "produktif" hanya ada di ruang publik, yang menghasilkan pendapatan secara ekonomi, dan menegasikan kenyataan bahwa kerja rumah tangga merupakan kerja produktif dan reproduktif, karena sumbangannya pada produktivitas bisa diukur.[30] Saya menulis "kebertahanan" (dalam tanda petik) karena saya menolak pendekatan pembagian kerja secara seksual yang ketat. Meski demikian, saya akan menggambarkan kegiatan ekonomi terkait dengan perempuan di ruang publik, khususnya perempuan kelas menengah bawah.

Secara umum, situasi ekonomi perempuan dipengaruhi oleh situasi ekonomi makro nasional. Namun di samping itu juga sangat dipengaruhi oleh status dan peran mereka sebagai perempuan, beserta ideologi-ideologi yang tertanam dalam ruang batin mereka

---

[30] Laporan Pembangunan Manusia Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-bangsa (UNDP) 1995 menyebutkan bahwa kerja atas dasar "cinta" di dalam rumah tangga yang tidak pernah terlihat sumbangannya di berbagai statistik resmi, ternyata memberikan sumbangan yang sangat signifikan di sektor produktif. Laporan itu mengatakan, sumbangan itu mencapai 60 persen dari output dunia yang berjumlah sekitar 20-an trilyun dollar AS per tahun.

(perempuan dan laki-laki) mengenai status dan peran mereka, yang berbeda-beda di setiap kebudayaan, tetapi tetap dalam konteks subordinasi.

Di beberapa kebudayaan, seperti di beberapa daerah di Pantai Utara Jawa, anak perempuan diperlakukanlebih baik dari anak laki-laki, bukan dalam konteks kesadaran orangtua akan kesetaraan hubungan perempuan dan laki-laki, tetapi lebih karena dianggap sebagai aset ekonomi keluarga.[31]

Berbagai data menunjukkan peredaran uang terkonsentrasi di Jakarta, sekitar 70 persen. Makin jauh dari Jakarta makin kecil, atau bahkan sangat kecil.[32] Semakin jauh dari Jakarta, peredaran uang semakin kecil. Yang tertinggal hanyalah sisa kaisan rejeki yang sudah habis diperas. Di beberapa desa atau wilayah yang ditengarai sebagai kantung-kantung partai terlarang, juga hampir tidak tersentuh pembangunan.[33]

Situasi ekonomi perempuan diperburuk oleh kondisi itu, menjadi semakin subsisten ketika situasi ekonomin nasional memburuk. Mereka berada di garis terdepan untuk pekerjaan-pekerjaan yang dikemukakan Budi Hardiman (2005) sebagai kotor (*dirty*), berbahaya (*dangerous*) dan hina (*demeaning*). Di situ, tubuh mereka didegradasikan hanya sebagai alat kerja sehingga mereka mengalami diskriminasi yang berlipat ganda.

Benito Lopulalan dan kawan-kawan (2004) menengarai ironi yang terjadi di tempat-tempat yang makin jauh dari Jakarta. Di Flores, misalnya, pemilik lahan pertanian menjual tanah mereka untuk mendapatkan ongkos berangkat menjadi buruh bekerja di lahan-lahan pertanian milik orang di negeri orang. Jumlah mereka terus

---

[31] Lebih jauh baca, Maria Hartiningsih "Mereka berada di Ring I", dan "Memutus Model Luru Duit", *Kompas*, 24 April 2005

[32] Di Kefamenanu, Timor, uang kertas terlihat sangat lecek dan kotor, memperlihatkan peredaran uang amat sangat terbatas di kota kecamatan itu. Lebih jauh baca Maria Hartiningsih, "Jalan Tikus di Perbatasan, Antara Timor Tengah Utara dan Oecussi", *Kompas*, 12 April 2002.

[33] Dalam beberapa wawancara saya dengan para perempuan muda pekerja rumah tangga, mereka mengaku berasal dari desa-desa tandus di sekitar Kebumen, di Jawa Tengah, yang sangat sedikit mendapat sentuhan pembangunan untuk menggali potensi lain di desa itu supaya rakyatnya bisa lebih lebih baik. Saya menghubungkan situasi ini dengan pemaparan Mu'inatul Khoiriyah, peneliti yang aktif dalam upaya pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi di tingkat akar rumput. Ia bekerja di desa-desa di sekitar Kebumen. Saya memaparkan lebih jauh dalam "Perjalanan Meletakkan Beban Sejarah", SWARA, Kompas, 1 Oktober 2005.

bertambah. Kantor Depnakertrans di Kabupaten Sikka mencatat, buruh migran dari wilayah itu berjumlah 16 orang. Setahun kemudian menjadi 25 orang.

Sebenarnya situasi Flores tak setandus yang dicitrakan. Dari Lombok hingga Timor, sayur-sayuran dari Flores mengisi kebutuhan sayur. Manggarai adalah gudang beras di NTT dan produksi vanili Flores melakukan penetrasi ke pasaran ekspor. Ini belum terhitung kopi, coklat dan jambu mete serta berbagai produksi peternakan dan kehutanan. Tetapi hasil pertanian keras terbengkalai tak terurus. Kemiri,contohnya. Di berbagai daerah di wilayah ini pohon kemiri tumbuh subur tetapi ribuan biji ton kemiri terpuruk jatuh ke tanah dan berkecambah lagi karena tidak dipanen. Tak cukup ada pasar.

Berbagai komoditas pertanian mengalami hambatan distribusi dan pemasaran. Sementara para pemikir pertanian di Flores terus berpikir dalam kerangka produksi, bukannya memperbaiki distribusi dan isolasi perdagangan wilayah-wilayah perrtanian. Puluhan truk hasil pertanian kerap harus menanti diseberangkan sampai berhari-hari di pelabuhan Labuhan Bajo. Flores hanyalah salah satu contoh terjadinya pemiskinan karena keterisolasian. Indonesia terdiri dari lebih 17.000 pulau.

Saya membayangkan apa yang terjadi pada istri dan anak-anak yang ditinggalkan suami atau ayah pergi bekerja di negeri orang, tanpa ada jaminan akan ada uang kiriman yang rutin, sementara lahan pertanian mereka sudah terjual.

Dalam perjalanan jurnalistik saya banyak menemui anak-anak perempuan asal wilayah itu menjadi buruh migran di Malaysia, Hongkong, dan Singapura. Pada tahun 1995, saya menemukan seorang anak perempuan di jalanan di Surabaya. Usianya waktu itu 15 tahun, sudah tiga tahun dilacurkan jalanan, dan ketika ditemui ia baru melahirkan seorang bayi laki-laki yang matanya tak bisa dibuka karena dipenuhi nanah.[34]

Gambaran yang lain terlihat di Karang Lendang, Lombok Barat, di mana kemiskinan dalam arti luar mendorong perempuan

---

[34] Saya memaparkannya dalam " Namanya Gunadi, Saya Menyayanginya", Kompas 13 Januari 1996

dan laki-laki pergi bekerja sebagai buruh di luar pulau (sebagian besar ke Papua) dan meninggalkan anak-anak mereka dengan sang nenek yang tidak punya sumberdaya ekonomi untuk merawat dan memberi cukup makanan bergizi yang dibutuhkan untuk pertumbuhan anak.

Sang nenek hanya menunggu uang kiriman yang tak jelas kapan datangnya untuk menghidupi anak-anak itu. Kalau pun datang kiriman, uang yang diterima paling banyak hanya seperempat dari jumlah kiriman, karena tigaperempatnya digunakan untuk membayar utang untuk biaya keberangkatan, pada rentenir Kasus-kasus busung lapar banyak terjadi pada anak yang ditinggalkan salah satu atau kedua orangtuanya mencari nafkah di tempat lain.[35]

Di beberapa wilayah lain, penyempitan atau bahkan hilangnya lahan pertanian dan proses pemiskinan di suatu daerah menjadikan daerah itu sebagai kantung pengirim buruh migran, seperti di Desa Ciranggon, Karawang. Penelitian Yunianti Chuzaifah (1999) menyebutkan habisnya pemilik sawah di desa, dari lebih 300 orang pada tahun 1990 menjadi hanya 20 orang pada pertengahan tahun 1998.

Salah satu penyebabnya adalah calon buruh migran meminjam uang kepada rentenir dengan bunga yang sangat tinggi. Situasi ini diperparah oleh sistem pembagian tanah (sawah) sebagai bentuk warisan kepada anak-anak petani sehingga kepemilikan menjadi sangat sempit, rata-rata seperempat hektar, sehingga pemanfaatan tanah menjadi tidak efisien lagi.

Pada saat yang sama, banyak orang kota diuntungkan yang diuntungkan oleh proses pembangunan, mempunyai banyak modal untuk membeli sawah penduduk sebagai ekspansi usaha. Sebagian tetap dibiarkan menjadi sawah, tetapi sebagian lainnya berubah fungsi menjadi bangunan, pabrik dan lain-lain.[36]

Menjadi pekerja rumah tangga adalah jalan keluar yang paling mudah bagi para perempuan untuk memperbaiki situasi ekonomi keluarga. Jenis kerja ini berada di ruang privat sehingga

---

[35] Saya memaparkannya dalam "Luka Peradaban di Karang Lendang", Kompas, 23 Juni 2005.

[36] Lebih jauh baca Analisis Sosial Akatiga, Mei 1999.

besar kemungkinan terjadinya pelanggaran karena ruang privat rentan terhadap hubungan dominasi dan imun terhadap intervensi publik. "Orang luar" yang bekerja di situ lebih banyak dipersepsi sebagai obyek, yakni alat kerja.

Pekerjaan sebagai PRT di kota sering menjadi semacam "jembatan" untuk masuk ke dalam jenis kerja yang membahayakan perempuan: dilacurkan. Kesulitan ekonomi membuat jaringan kriminal bisnis seks komersial dengan mudah mendapatkan mangsa di desa-desa.[37]

Krisis ekonomi membuat banyak perempuan muda memasuki pasar bisnis seks komersial. Departemen Sosial tahun 2000 memperkirakan 150.000 perempuan muda memasuki pasar bisnis seks komersial.

Sumber lain yang disampaikan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan mensinyalir jumlah perempuan di bawah usia 18 tahun yang dilacurkan berjumlah sekitar 30 persen dari total 650.000 perempuan yang dilacurkan din Indonesia (Utami, Putranto, 2002). Saya menemui beberapa di antaranya di rumah-rumah pijat di Batam.[38] Jumlah sesungguhnya tidak diketahui karena tidak ada data yang akurat tentang hal ini.

Sampai beberapa tahun lalu, menjadi buruh di pabrik-pabrik industri adalah jalan keluar lainnya, sebelum sistem pasar global yang kompetitif menyodorkan hubungan yang lebih efisien antara produksi dan buruh.

Labour Market Flexilibity (LMF) yang sekarang banyak diterapkan di banyak pabrik industri membuat posisi buruh semakin rentan karena ia bisa dikeluarkan kapan saja ketika order berkurang, dan semakin banyak pabrik yang menerapkan kontrak kerja, dengan kontrak kerja terpendek enam bulan. Kerja kontrak ini juga membuat lahirnya perusahaan-perusahaan penyedia jasa pekerja (*outsourcing*). Situsasi ini semakin tidak memungkinkan untuk memperkuat serikat pekerja.[39]

---

[37] Saya memaparkannya lebih jauh dalam artikel "Mereka Berada di "Ring I" dan "Memutus Model Panutan Luru Duit", keduanya dimuat di Kompas Minggu tanggal 24 April 2005.

[38] Lebih jauh baca di soal Batam di Kompas, tahun 2000.

[39] Saya memaparkan kasus ini lebih jauh dalam "Perempuan Buruh Terlempar dari Pasar kerja, Mengaisi yang Tersisa", SWARA, Kompas, 9 Mei 2005

Kerja di sektor industri saat ini tak lagi memenuhi harapan para perempuan muda untuk mendapatkan sumber penghasilan tetap yang diperlukan untuk rumah tangga. Harapan untuk membayar uang sekolah anggota keluarganya yang lebih muda, atau anak-anak mereka, membeli perabotan yang lebih baik, atau bahkan membeli secara kredit kendaraan bermotor.

Bahkan sebenarnya, upah yang mereka dapatkan pun tak cukup untuk membiayai hidup mereka di kota. Dalam berbagai wawancara saya menemukan kenyataan, anak-anak butuh dititipkan kepada keluarga di desa karena orangtuanya tidak cukup mampu untuk menyewa tenaga yang menjaga anak selagi mereka bekerja. Kenyataan ini menjelaskan bahwa sebenarnya kerja sebagai buruh murah menguntungkan modal, dan memberi subsidi pada industri. (Young, 1984, Federici, 2000).

Silvia Federici (2000) bahkan menengarai bahwa sebenarnya seluruh jenis kerja yang tidak terhitung dan tidak terlindungi secara memadai, memberikan sumbangan yang cukup besar bagi produktivitas majikan di ruang publik dan devisa negara asal. Belum ada penelitian yang menunjukkan sumbangan PRT pada produktivitas para majikan baik di dalam negeri mau pun di negara tujuan. Juga belum ada penelitian yang menghitung berapa sebenarnya pendapatan para buruh migran itu setelah dikurangi biaya sosial, psikologis dan deraan fisik saat bekerja di negeri orang.

Hal yang sama seharusnya dihitung juga atas pendapatan PRT di dalam negeri supaya terlihat jelas siapa yang sebenarnya menyumbang dan siapa yang disumbang. Problem buruh migran yang bekerja di sektor domestik adalah problem depersonalisasi berkaitan dengan apa yang ia sebut sebagai "keterlantaran legal"; yakni suatu keadaan di mana individu dilupakan sebagai manusia karena hak-haknya tidak dilindungi, sehingga tubuhnya didegradasikan ke status alat kerja. (Hardiman, 2002).

Akan tetapi, kerja di di luar desa telanjur dipahami sebagai "kemajuan" oleh para perempuan muda dari desa dengan pendidikan yang pas-pasan. Robinson mengutip penelitian Diane Wolf (dalam Emerson, 1999) mengatakan, perempuan-perempuan dari pedesaan yang miskin di Jawa tidak mau melepaskan pekerjaan

itu untuk bekerja di sektor informal, di bidang pertanian atau sebagai pekerja rumah tangga.

Kembali ke pekerjaan seperti itu, menurut penelitian Wolf, dianggap sebagai kembali ke desa di mana mereka diawasi oleh orangtua mau pun penduduk desa lainnya. Kerja formal di pabrik memberikan perasaan merdeka untuk apa saja, termasuk merdeka menentukan pilihan pasangan hidup dan merdeka membelanjakan uangnya untuk keperluan sendiri, seperti pakaian dan kosmetik.

Perempuan dari kelas mana pun saat ini dijadikan obyek untuk membentuk pola konsumsi baru. Berbagai produk konsumsi dan barang industri saat ini memasuki pasar sampai ke pelosok-pelosok di seluruh Indonesia.

Barang-barang produk industri ditawarkan melalui berbagai cara, sampai wilayah yang paling privat dalam kehidupan orang: kamar tidur, melalui iklan di televisi. Kalau diamati, mungkin sekitar 80 persen produk iklan yang ditawarkan melalui media massa, sasarannya adalah perempuan.

Gambaran mengenai kecantikan diciptakan oleh iklan dengan model yang menawan. Rambut lurus, wajah putih, langsing, bibir merekah dan lain-lain. Semua Berbagai jenis shampoo sampai harga termurah dalam bentuk sachet, dapat dijumpai sampai ke toko-toko desa di seluruh Nusantara.

Semua jenis kosmetik diciptakan sampai harga yang paling terjangkau. Juga makanan. Tak sulit mendapat mie instan di mana pun, juga makanan sejenis Chiki, membuat anak-anak terus didorong untuk jajan dan makan makanan tak bergizi, karena orangtua mereka, khususnya Ibu tidak tahu apa artinya gizi bagi anak-anaknya. Situasi inilah yang saya temukan di sebuah pulau di gugusan Pulau Seribu.[40]

Sementara itu program pembinaan usaha kecil ternyata lebih menguntungkan laki-laki dibandingkan perempuan, apalagi para perempuan kepala keluarga. Data Kantor dari kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan menyebutkan, di Indonesia terdapat sekitar 1,5 juta KK miskin Kepala Keluarga adalah perempuan. ada satu dari 10 KK miskin adalah perempuan (janda) tidak tamat SD.

---

[40] Saya memaparkannya lebih jauh dalam "Cacingan, Anemia, AKI dan Gaya Hidup", SWARA, Kompas, 1 November 2004

Karena itu lah maka lahir Program Pemberdayaan Kepala Keluarga (Pekka), karena program-program pemberdayaan ekonomi yang sampai ke akar rumput, seperti Program Pengembangan Kecamatan (PPK) tidak menyentuh perempuan.[41]

Ada beberapa upaya yang dilakukan untuk kebertahanan ekonomi perempuan. Di antaranya adalah kredit mikro yang dilakukan oleh beberapa organisasi nonpemerintah, dan koperasi, khususnya koperasi wanita tanggung renteng, yang dipelopori oleh Mursia Zaafril pada tahun 1954. Meski pun mengalami gelombang pasang-surut, Koperasi Wanita Jawa Timur itu berkembang sangat pesat saat ini. Metode kerjanya banyak diadopsi oleh koperasi-koperasi lain.[42]

Secara umum, gerakan koperasi merupakan salah satu bagian dari resistensi menghadapi sistem ekonomi liberal yang massif dan bersifat sangat patriarkhis. Akan tetapi, di dalam sistem di mana kompetisi untuk penumpukan modal dan keuntungan dihargai lebih dari segalanya, tantangannya sangat besar.

Kalau tidak, kita hanya mungkin mengaisi remah-remah. Mungkin termasuk remah-remah kesetaraan dan kesederajatan, meski pun secara riil perempuan (Indonesia) tak lagi terkurung di sektor domestik.

*) **Maria Hartiningsih**, jurnalis, Harian Pagi *Kompas*. Makalah ini dibuat dan dipresentasikan dalam Konferensi Warisan Otoritarianime, bertema "Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia" yang diselenggarakan oleh Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam), PUSdEP Universitas Sanata Dharma dan Institut Sejarah Sosial Indonesia (ISSI), di Yogyakarta 17-19 November 2005.

---

[41] Saya memaparkan lebih jauh dalam "Membongkar Dunia Tanpa Suami", SWARA, 9 Agustus 2004

[42] Saya memaparkan lebih jauh dalam "Dinamika Koperasi Tanggung Renteng", SWARA, Kompas, 31 Januari 2005.

14

Dampak Invasi dan Pendudukan Indonesia terhadap Gerakan Pembebasan Nasional Timor-Leste

Oleh: *Nug Katjasungkana*

Pada 7 Desember 1975 tentara Indonesia melancarkan invasi besar-besaran dari darat, laut, dan udara terhadap kota Dili di Timor-Leste. Serangan itu dilakukan beberapa hari setelah gerakan pembebasan nasional Timor-Leste, FRETILIN (Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente – Front Revolusioner Kemerdekaan Timor-Leste) mengumumkan kemerdekaan negeri itu. Fretilin melawan dan berlangsung perang terbuka sampai awal 1979 ketika wilayah basis Fretilin di pedalaman hancur akibat keunggulan militer ABRI dan Timor-Leste diduduki Indonesia. Namun perlawanan dalam yang berbeda berhasil dilanjutkan hingga Timor-Leste berhasil mengakhiri pendudukan Indonesia pada September 1999. Invasi dan pendudukan Indonesia menimbulkan dampak yang besar pada gerakan pembebasan nasional Timor-Leste. Unggulnya kekuatan militer dan ketatnya kontrol selama pendudukan membuat program sosial-politik dalam rangka pembebasan nasional tidak bisa berlanjut dan dalam tubuh gerakan terjadi perubahan yang mengarah pada militerisasi gerakan tersebut. Makalah ini berusaha menelusuri perubahan-perubahan pada bidang politik dan organisasi gerakan pembebasan nasional Timor-Leste.

Awal Gerakan Pembebasan Nasional

Perlawanan terhadap kolonialisme Portugis di bagian timur pulau Timor telah lama dilakukan oleh penduduk pribumi, namun gerakan pembebasan nasional baru bermula pada awal 1970 ketika sekelompok orang muda berpendidikan mulai membentuk kelompok bawah tanah anti-kolonial. Mereka adalah kelompok terdidik hasil dari perluasan pendidikan yang dilakukan oleh pemerintah kolonial pada dasawarsa 1960-an. Pada dasawarsa itu lembaga-lembaga pendidikan diperluas. Sekolah dasar desa yang pada 1967 berjumlah 110 pada 1972 meningkat menjadi 298. Jumlah murid sekolah dasar pada 1950 hanya 3.429 pada 1970 meningkat menjadi 32.937. *Liceu* Dr. Machado mulai 1965 ditingkatkan dengan menyediakan pendidikan menengah tingkat atas. Pemerintah Portugis mulai akhir 1960-an juga menyediakan beasiswa untuk melanjutkan pendidikan universitas di Portugal.

Pendidikan yang diperluas dalam rangka politik "pemberadaban"[1] Portugis itu bertujuan memperluas orang pribumi "assimilados"[2] yang akan menjadi agen Portugis untuk "memberadabkan" rekan-rekan pribumi sebangsanya. Namun pendidikan ini telah juga telah memungkinkan orang Timor-Leste menyadari kolonialisme dan mengetahui adanya gerakan nasionalis di negeri-negeri jajahan Portugis di Afrika. Pendidikan tinggi di Portugal yang diikuti sedikit lulusan sekolah menengah memperkuat lebih lanjut kesadaran tersebut. Terutama karena pendidikan ini memberikan kesempatan kepada mereka untuk berhubungan dengan gerakan pembebasan nasional di koloni-koloni Afrika yang waktu itu sudah lebih dari sepuluh tahun melancarkan perang gerilya untuk kemerdekaan. Seorang mahasiswa yang pergi ke Portugal pada 1968 mengatakan:

> Orang pertama di antara kami yang pergi ke Lisboa berkelanan dengan teori-teori revolusioner dan mengembangkan aksi bersama

[1] Portugis menganggap penjajahan yang dilakukannya terhadap negeri-negeri Afrika dan Asia sebagai misi civilização ("pemberadaban") untuk membuat rakyat negeri-negeri tersebut yang mereka anggap "biadab" menjadi "beradab" (civilizado).

[2] Assimilados adalah sebutan untuk orang-orang pribumi yang setelah mendapatkan pendidikan Portugis dan hidup berbudaya Portugis kedudukannya dipersamakan dengan orang Portugis.

> dengan para patriot dari koloni-koloni lainnya dan dengan para patriot anti-fasis Portugis. Sejak saat itu kami tidak terisolasi lagi. Kami mulai memahami perjuangan sah rakyat-rakyat untuk mencapai kemerdekaan nasional karena kami telah mengasimilasi pemikiran-pemikiran para pemimpin besar revolusioner.[3]

Ketatnya kontrol politik yang dijalankan oleh polisi rahasia Direcção Geral de Segurança (Direktorat Umum Keamanan),[4] membuat kegiatan kelompok bawah tanah anti kolonial tersebut terbatas pada diskusi politik.[5] Kebebasan politik baru datang dengan terjadinya kudeta di Lisbon pada 25 April 1975 menggulingkan rezim fasis Salazar-Caetano yang telah lebih dari 50 tahun berkuasa di Portugal. Kudeta yang dilancarkan oleh perwira-perwira muda progresif dalam tubuh angkatan bersenjata yang bergabung dalam organisasi Movimento das Forças Armadas (Gerakan Angkatan Bersenjata) ini membentuk pemerintah yang dinamakan Junta de Salvaçao Nacional (Dewan Penyelamatan Nasional) dengan program demokratisasi di Portugal dan dekolonisasi di negeri-negeri jajahannya.

ASDT/Fretilin

Beberapa hari setelah kudeta tersebut, sejumlah aktivis kelompok bawah tanah anti-kolonial mendirikan "Komite Pembelaan Buruh" yang melancarkan protes untuk mendukung upaya buruh mendapatkan upah yang lebih tinggi. Setelah berhasil mengajak pihak-pihak lain yang menginginkan kemerdekaan Timor Portugis, pada 20 Mei 1975, mereka mendirikan Associação Social Democrática de Timor (ASDT), yang berdasarkan:

> Hak untuk merdeka; penolakan kolonialisme dan partisipasi secepatnya unsur-unsur Timor-Leste dalam pemerintahan pusat

---

[3] Dikutip dari Helen Mary Hill, *Gerakan Pembebasan Nasional Timor Lorosae* (Dili: Yayasan HAK & Sahe Institute for Liberation, 2000), hal. 65 mengutip "FRETIIN's Liberation Struggle in East Timor," *New Perspective*, Vol. 7, No. 4 (1977), hal. 27.

[4] Badan ini sebelumnya menyandang nama yang lebih menunjukkan kegiatannya yang sebenarnya, Polícia Internacioanl e de Defesa do Estado (Polisi Internasional dan Pertahanan Negara).

[5] Mereka juga berusaha mengumumkan pandangan-pandangan mereka dengan menulis pada jurnal milik Gereja Katolik, *Seara*. Tetapi kritik-kritik yang mereka ungkapkan membuat jurnal ini ditutup pada tahun 1973.

> dan lokal; penghapusan diskriminasi rasial; perjuangan melawan korupsi dan politik bertetangga baik dan kerja sama dengan negara-negara yang secara geografis mengeliling Timor-Leste.[6]

Program utama ASDT pada waktu itu adalah membentuk komite-komite sampai tingkat desa dan menyelenggarakan pertemuan-pertemuan politik untuk meyakinkan rakyat bahwa mereka bisa memerintah Timor-Leste sebagai negara merdeka ("ukun rasik aan"). ASDT mendapat dukungan dari banyak mahasiswa Timor-Leste yang belajar di Portugal. Sebagian dari mereka berhubungan dengan MPLA, FRELIMO, dan PAIGC, yang merupakan organisasi-organisasi pelopor perjuangan pembebasan nasional di Angola, Moçambique, dan Guiné-Bissau (dan Cabo Verde). Juga ada yang aktif dalam organisasi revolusioner Portugis, Gerakan untuk Reformasi Partai Proletariat (MRPP) dan Partai Komunis Portugis (PCP). Hubungan dengan para mahasiswa ini memperkuat ASDT dalam menyusun program pengorganisasian rakyat dalam rangka pembebasan nasional.

Sejak Juni para pemimpian Fretilin melakukan pengorganisasian di desa-desa untuk menjalankan program-program sosial-politik dalam rangka kemerdekaan. Kemerdekaan yang diinginkan oleh Fretilin bukan semata-mata perginya pemerintah kolonial Portugis untuk digantikan dengan pemerintah oleh orang Timor-Leste sendiri. Bagi Fretilin kemerdekaan tanpa perubahan pada struktur masyarakat akan berarti penggantian satu tuan penjajah dengan tuan penjajah yang lain. Kemerdekaan bagi Fretilin adalah terciptanya suatu kesederajatan antar manusia dengan "mengakhiri ketidaksederajatan situasi kolonial, yang didasarkan pada eksploitasi oleh suatu minoritas terhadap mayoritas. Minoritas kolonialis dan kaum kaya menghisap mayoritas."[7] Dengan demikian, kemerdekaan yang diinginkan adalah penghapusan struktur masyarakat kolonial untuk digantikan dengan suatu struktur baru yang memungkinkan rakyat hidup bebas dari penindasan,

---

[6] Dikutip dalam Hill, *Gerakan Pembebasan Nasional*, hal. 73.

[7] *Resolusi konferensi nasional Fretilin, Laline, 20 Mei 1977. Dokumen ini dipublikasikan dengan judul National Independence is not Only a Flag and an Anthem," dalam* East Timor News, *No. 36, June 29, 1978.*

penguasaan, dan penghisapan. Melalui program-program tersebut Fretilin memobilisasi rakyat untuk membangun struktur-struktur baru itu. Membangun struktur-struktur baru itu oleh Fretilin disebut "revolusi." *Manual e Programa Políticos* menyebutkan:

> [Fretilin] disebut revolusioner karena agar rakyat Timor hidup sejahtera, untuk pembebasan yang sejati, Rakyat harus mengubah, mentransformasi, MEREVOLUSIONERKAN seluruh struktur yang telah berlangsung selama lima ratus tahun. Kita harus melakukan transformasi besar-besaran dengan menciptakan struktur-struktur baru untuk melayani Rakyat Timor.

Bidang yang dianggap paling penting oleh Fretilin adalah pertanian, pendidikan, kesehatan, kebudayaan, dan emansipasi perempuan.[8] Fretilin memandang bahwa di bidang pertanian, kolonialisme telah mempermiskin rakyat Timor Leste dengan mengembangkan pertanian yang mengutamakan tanaman-tanaman ekspor. Akibatnya rakyat mengalami kelaparan akibat kurangnya bahan makanan maupun karena terbatasnya jenis bahan makanan.[9] Sebagai penggantinya, Fretilin membayangkan pengembangan "pertanian yang melayani rakyat," yaitu yang memungkinkan "semua orang bisa mendapatkan makanan yang baik agar kesehatannya baik, agar seluruh rakyat bisa hidup sejahtera."[10] Sistem pemilikan dan organisasi di bidang pertanian yang dianggap cocok untuk itu adalah koperasi, dan Fretilin merencanakan membangun koperasi produksi, distribusi, dan konsumsi di seluruh negeri. Ide ini awalnya dipraktekkan di beberapa tempat, antara lain di Bazar-Tete (Liquiça) di bawah pimpinan Nicolau Lobato, di Bucoli (Baucau) di bawah pimpinan Sahe, dan di Aisirimou (Aileu).[11]

Di bidang pendidikan, Fretilin menjalankan program *alfabetização* (pemberantasan buta huruf) dengan menggunakan metode yang dikembangkan oleh pendidik asal Brazil, Paulo Freire.

---

[8] *Fretilin,* Manual e Programa Políticos, *butir 6.*

[9] Manual e Programa Políticos, *butir 9.*

[10] Manual e Programa Políticos, *butir 10. Fretilin juga menggagas program perombakan pemilikan tanah (landreform) dengan menyita perkebunan-perkebunan besar untuk diserahkan digarap oleh koperasi-koperasi rakyat* (Manual e Programa Políticos, *butir 2.B.1).*

[11] *Hill,* Gerakan Pembebasan Nasional, *hal. 104 dan 107.*

Pendidikan dianggap penting karena bagi Fretilin, kemerdekaan akan terwujud bila rakyat berpartisipasi aktif dalam pemerintahan bangsa dan rakyat bisa berpartisipasi aktif jika tahu apa yang diinginkannya dan mengapa menginginkannya. Bila rakyat hidup dalam ketidaktahuan, akan selalu ada pihak yang memanfaatkan ketidaktahuan dan kebodohannya untuk mengeksploitasi mereka. Menurut perspektif Fretilin, pendidikan yang berlangsung di bawah pemerintah Portugis adalah kebalikan dari yang mereka inginkan.[12] Metode *conscientização* Freire dipilih karena dengan metode ini, rakyat tidak hanya belajar membaca dan menulis tetapi juga menjalani proses "penyadaran" politik tentang penindasan kolonial yang mereka alami dan bagaimana mencari jalan keluar darinya. Program alfabetisasi ini dipersiapkan mulai bulan Mei 1974, dengan menyusun buku pegangan Rai Timor Rai Ita Niang (yang berisi sejumlah "kata generatif" untuk dijadikan pegangan para pendidik) dan melatih para pendidik dengan metode baru yang berdasarkan perspektif baru tentang pendidikan. Tujuan *affabetização* adalah agar para peserta pendidikan ini "belajar menjadi warganegara yang baru, yang bebas dari kebodohan dan takhayul serta siap memahami gejala sejarah dan politik penghisapan terhadap manusia."[13]

Bidang kesehatan dipandang sangat terkait dengan pendidikan. Fretilin memandang bahwa rendahnya tingkat kesehatan rakyat disebabkan oleh rendahnya pengetahuan rakyat tentang kesehatan dan tentang nilai gizi makanan. Ketidaktahuan (*ignarancia*) dan *obscurantismo* (ketidakmengertian) yang merupakan produk dari situasi kolonial dianggap sebagai sumber masalahnya. Oleh karena itu, bagi Fretilin pendidikan kesehatan merupakan salah satu pemecahan masalahnya.[14]

Gagasan kebudayaan Fretilin berhubungan erat dengan pengembangan suatu kesadaran nasional di kalangan rakyat Timor Leste. Kesadaran nasional adalah sesuatu yang baru. Pada zaman kolonial, umumnya rakyat memahami dirinya sebagai anggota

---

[12] Manual e Programa Políticos, *butir 11 dan 12.*

[13] *José Ramos Horta, "FRETILIN's Literacy Program in Timor,"* Alternate News Service, *No. 46 (1975).*

[14] Manual e Programa Políticos, *butir 13.*

komunitas suatu *suco*, suatu kerajaan tertentu, atau paling besar suatu kelompok etno-linguistik tertentu. Misalnya orang memandang dirinya sebagai orang *suco* Aiassa, atau orang kelompok etno-linguistik Bunaq, ketimbang sebagai orang Timor Leste dan memandang orang dari luar sebagai orang asing.[15] Apalagi di Timor Leste juga tidak ada satuan politik yang mencakup seluruh wilayah ini. Kerajaan yang pernah dikenal hanya mencakup beberapa *suco* dan mungkin tidak ada yang luasnya melebihi satu distrik sekarang. Fretilin berusaha mengembangkan kesadaran nasional melalui program kebudayan dengan memperkenalkan satu bentuk kebudayaan yang dikenal di satu tempat saja ke tempat-tempat lain dan berusaha menjadikannya sebagai milik seluruh rakyat Timor Leste. Misalnya tarian *tebe* dari satu tempat diperkenalkan dalam program alfabetisasi di tempat-tempat lain. Demikian pula lagu-lagu. "Kolele Mai" yang berasal dari satu desa di Baucau diperkenalkan ke seluruh negeri. Fretilin juga yang menggunakan bahasa Tetun, yang merupakan bahasa perhubungan di seluruh wilayah ini, dalam pertemuan-pertemuan mereka. Dalam program alfabetisasi mereka, Fretilin mengajar penduduk untuk membaca dan menulis, serta mengenai politik dalam bahasa ini.[16]

Program penting lain yang mungkin paling revolusioner adalah emansipasi perempuan. Fretilin memandang bahwa perempuan Timor-Leste mengalami penindasan berganda dalam masyarakat yang mereka sebut "feodal-kolonial." Perempuan mengalami penindasan dan kekerasan seksual umum yang dialami seluruh rakyat, dan mengalami penindasan dan kekerasan khusus terhadap mereka, yaitu menjadikan mereka sebagai "alat kenikmatan bagi majikan (laki-laki) kolonialis" dan sebagai "barang milik" yang dipertukarkan dalam praktek "barlaque"[17] serta poligami.Dalam rangka pembebasan nasional, kaum perempuan mendapat perhatian khusus dalam program pendidikan, produksi pertanian, dan

---

[15] *Hill,* Gerakan Pembebasan Nasional, *hal. 95. Pada zaman kolonial, orang yang berasal dari Dili oleh orang desa juga dianggap sebagai "malae" (orang asing).*

[16] *Menurut pengamatan Liem dan Budiardjo* (The War Agains East Timor) *Fretilin adalah "organisasi politik pertama yang mengembangkan kebudayaan sebagai bagian dari programnya."*

[17] Barlaque *adalah tradisi pernikahan yang mengharuskan keluarga pengantin laki-laki membayarkan sejumlah barang yang sangat besar kepada keluarga perempuan.*

kebudayaan yang dijalankan oleh sayap perempuan Fretilin, Organização Popular da Mulher Timor (OPMT – Organisasi Kerakyatan Perempuan Timor).[18] Tujuannya adalah "pembebasan perempuan sebagai makhluk sosial yang merupakan sasaran eksploitasi ganda: yaitu eksploitasi konsepsi tradisional dan eksploitasi konsepsi kolonialis."[19]

Pada September 1974, ASDT berubah menjadi Frente Revolucionária de Timor-Leste Independênte (FRETILIN – Front Revolusioner Timor-Leste Merdeka). Para pemimpin ASDT merasa bahwa organisasi yang lama terlalu sempit untuk bisa mencapai tujuannya. Menurut mereka, untuk mencapai kemerdekaan, orang Timor-Leste harus bersatu dan untuk mempersatukan mereka yang diperlukan adalah suatu "frente" (front) bukan partai politik. Front ini menghimpun semua orang yang menginginkan kemerdekaan, tanpa memandang ras, agama, politik, dan bahkan ideologinya.[20]

Perubahan dari ASDT menjadi Fretilin ini menandai semakin jelasnya pengertian gerakan ini mengenai bagaimana mencapai kemerdekaan. Manifesto Fretilin menyebutkan bahwa penghapusan kolonialisme harus dilakukan dengan cara:

a. perubahan mendasar dan cepat struktur kolonialis dan menjalankan bentuk-bentuk baru demokrasi
b. pengembangan kebudayaan yang diilhami oleh proses dan konsep baru tentang kebudayaan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat;
c. gerakan aktif melawan korupsi dan penghisapan terhadap rakyat
d. kehidupan multi-rasial tanpa diskriminasi ras dan agama.[21]

Selain itu, Fretilin menegaskan tekadnya untuk mencegah neo-kolonialisme berkuasa di Timor-Leste "dan semua bentuk

---

[18] *Dalam rangka menumbuhkan kesederajatan antara laki-laki dan perempuan, yang dididik bukan hanya perempuan tetapi juga laki-laki agar mereka memperlakukan perempuan sebagai "rekan seperjuangan"* (companheira em luta).

[19] *Ini diungkapkan dalam tulisan Sekretaris pertama OPMT Rosa Bonaparte 'Muki', "Timorese Women 'Are Fighting on All Fronts',"* East Timor News *[Bulletin of The East Timor News Agency], No. 14, August 25, 1977.*

[20] *Lihat Fretilin,* Manual e Programa Política.

[21] Manifesto Fretilin (12 September 1975).

penyerahan negeri kepada negeri asing lain." Fretilin adalah yang paling siap ketika pemerintah kolonial Portugis di Timor-Leste melancarkan serangkaian kegiatan dalam program dekolonisasinya. Untuk mempersiapkan rakyat pada kehidupan politik yang baru pemerintah menyelenggarakan kegiatan "dinamisasi budaya" yang terdiri dari ceramah-ceramah mengenai konsep-konsep seperti demokrasi, kebebasan, hak pilih universal, pemilihan umum bebas, sosialisme, dan sebagainya. Dalam pelaksanaannya, pemerintah bekerjasama dengan partai-partai politik. Kegiatan penting lain adalah pembentukan Komisi Dekolonisasi, yang terdiri dari komite-komite untuk bidang pendidikan, pemerintahan, perekonomian, kesehatan masyarakat, dan kesejahteraan. Komisi ini dijalankan oleh wakil-wakil pemerintah dan partai-partai politik.

Dari antara partai-partai, Fretilin adalah yang paling aktif dalam Komisi Dekolonisasi. Mereka juga yang paling siap karena sebelum pembentukan Komisi Dekolonisasi pada bulan Februari 1975, mereka telah memiliki garis politik yang jelas mengenai berbagai bidang yang mereka rumuskan dalam *Manual e Programa Políticos* (Pedoman dan Program Politik). Garis kebijakan ini yang mereka usulkan kepada komite-komite yang bersangkutan. Misalnya, mereka mengusulkan agar perusahaan dagang besar SAPT dinasionalisasi dan usulan ini diterima dengan membuat saham mayoritas menjadi milik negara.

Program-program Fretilin mendapat dukungan luas rakyat. Dalam waktu yang singkat, Fretilin mengalahkan popularitas UDT, yang mendapatkan dukungan dari kalangan pejabat pemerintah dan banyak penguasa tradisional (*liurai*). Dukungan ini terlihat ketika pemerintah Provinsi Timor pada Mei 1975 menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih kepala desa dalam rangka dekolonisasi pemerintahan. Menurut laporan pada waktu itu, pemilihan umum yang sempat dilaksanakan di distrik Lospalos, Fretilin mendapatkan suara mayoritas yang besar 90%.[22]

---

[22] *Dalam pemilihan umum ini rakyat bukan memilih partai politik, namun mayoritas kepala desa yang terpilih adalah anggota Fretilin. Lihat Helen Hill,* Gerakan Pembebasan Nasional, *hal. 126.*

Meningkatnya popularitas Fretilin mengkhawatir saingan Fretilin di dalam negeri maupun Indonesia yang punya rencananya sendiri. UDT (União Democrática Timorense – Persatuan Demokratik Timor), partai yang awalnya menginginkan dipertahankannya hubungan dengan Portugal kemudian berubah menjadi menginginkan kemerdekaan adalah yang paling dirugikan oleh peningkatan popularitas Fretilin. UDT awalnya adalah yang paling populer di antara tiga partai utama Timor-Leste karena mereka mendapatkan dukungan pegawai pemerintah dan banyak *liurai*. Opsus (Operasi Khusus), suatu unit intelijen khusus yang menjalankan operasi-operasi intelijen untuk mengintegrasikan Timor-Leste ke dalam Indonesia selama ini bekerja melalui partai pro-integrasi dengan Indonesia Apodeti (Associação Popular Democrata de Timor – Perkumpulan Kerakyatan Demokratik Timor) menyadari bahwa harus dilakukan langkah lain setelah kegagalan Apodeti menggalang dukungan besar dari rakyat. Para agen Opsus mendekati pemimpim-peimpin UDT dan akhirnya berhasil meyakinkan mereka bahwa Indonesia tidak akan membiarkan Timor-Leste merdeka jika yang memerintah Fretilin.[23]

Jalan Menuju Zonas Libertadas

Pada 11 Agustus 1975, oleh sebagian pemimpin UDT dilancakan gerakan bersenjata menangkapi dan menahan pemimpin-pemimpin Fretilin yang mereka anggap "radikal" serta mengambil alih dan menduduki pusat-pusat pemerintahan dan tempat-tempat strategis lainnya. Tujuan mereka adalah untuk "menyingkirkan komunis dari Timor." Karena perundingan yang diupayakan oleh pemerintah tidak membawa hasil dan sebab-sebab lainnya, akhirnya Gubernur Timor Portugis Mário Lemos Pires dan rombongannya menyingkir ke pulau Ataúro di sebelah utara Dili. Selanjutnya Fretilin yang berhasil mendapatkan dukungan mayoritas orang Timor yang berdinas dalam tentara Portugis menyerukan "kebangkitan umum bersenjata" dan melancarkan serangan balasan mulai 15 Agustus.

[23] Ini dikemukakan antara lain dalam pernyataan pemimpin UDT João Carrascalão dalam dengar pendapat terbuka Komisi Penerimaan, Kebenaran, dan Rekonsiliasi (CAVR) Timor-Leste mengenai konflik politik internal, Dili, 18-20 Desember 2003.

Setelah pecah pertempuran di sana-sini selama sekitar tiga minggu Fretilin merebut kendali atas wilayah Timor-Leste. Para pemimpin UDT melarikan diri memasuki wilayah Indonesia, demikian pula para pemimpin tiga partai anti-komunis lainnya, Apodeti, KOTA, dan Trabalhista. Karena pemerintah Portugis yang diundang kembali tidak juga datang, Fretilin "terpaksa" menjalankan pemerintahan negeri. Para kader mereka di tingkat distrik dan di bawahnya segera mengubah diri menjadi pemerintah, yang dijalankan bersama dengan organisasi pemuda dan organisasi perempuan. Menurut pengamatan pihak asing yang berkunjung, pemerintah Fretilin mendapatkan dukungan luas rakyat dan berjalan dengan cukup baik dalam keadaan yang serba kekurangan.[24]

Sementara itu tentara Indonesia telah melakukan operasi-operasi penyusupan di perbatasan barat sejak September 1975 yang tidak lama kemudian berubah menjadi serangan terbuka terhadap kota-kota kecil di wilayah barat. Fretilin yang tak punya pilihan lain akhirnya mengumumkan kemerdekaan Timor-Leste dengan nama "República Democrática de Timor-Leste" pada senja hari 28 November 1975, setelah pada pagi harinya tentara Indonesia merebut kota Atabae yang telah beberapa hari diserang berat dari darat dengan dukungan tembakan dari laut dan udara.

Selanjutnya pada 7 Desember Indonesia melancarkan serangan besar-besaran untuk merebut kota Dili. Fretilin yang telah mengantisipasi invasi tersebut mengungsikan para pemimpin dan pasukan tentara ke pedalaman. Bersama mereka ikut serta sekitar 85% penduduk. Dengan terjadinya invasi tersebut maka pecahlah perang terbuka antara Forças Armadas de Libertação Nacional de Timor-Leste (Falintil) melawan tentara Indonesia. Tentara Indonesia yang mengira akan bisa cepat mengalahkan Falintil ternyata menghadapi perlawanan yang keras dan pada 1976 hanya menguasai kota-kota besar di jalan utama, sementara wilayah pedalaman berada di tangan Fretilin.

---

[24] Selain Palang Merah Internasional yang beroperasi sampai menjelang invasi Indonesia 7 Desember 1975, di Timor-Leste beroperasi sejumlah organisasi non-pemerintah dan sempat dikunjungi oleh anggota Parlemen dan Senat Australia.

Bagi Fretilin, invasi Indonesia adalah agresi asing terhadap suatu bangsa yang sedang melancarkan perjuangan membangun struktur masyarakat yang bebas dari penindasan dan penghisapan. Tentara Indonesia mereka pandang sebagai "kaki-tangan imperialis" yang melancarkan agresi militer demi kepentingan penguasa imperialis dunia Amerika. Fretilin menganggap perang yang dilancarkannya adalah perang revolusioner yang merupakan "bagian dari perjuangan rakyat-rakyat di seluruh dunia melawan penjajahan."[25]

Di wilayah-wilayah yang dikuasasi Fretilin, para kader politik memulihkan struktur pemerintahan yang telah mereka selenggarakan setelah perginya pemerintah kolonial ke Ataúro dan meneruskan program-program "membangun struktur-struktur yang memungkinkan rakyat hidup tanpa penindasan dan penghisapan" dengan lebih intensif karena sekarang mereka juga harus memberikan dukungan logistik bagi tentara Falintil (Forças Armadas da Libertação Nacional de Timor-Leste – Angkatan Bersenjata Pembebasan Nasional Timor-Leste). Mereka membangun struktur organisasi sipil Fretilin dari tingkat *aldeia* (kampung), *zona* (desa), *região* (subdistrik), hingga *sector* (wilayah). Di tingkat aledia dan zona rakyat diorganisir dalam kelompok-kelompok (*equipa*) untuk menjalankan kegiatan produksi pertanian, kesehatan, dan pendidikan, serta penjagaan keamanan. Agar perempuan bisa terlibat dalam semua kegiatan itu juga dibentuk *creche* (tempat pengasuhan anak) yang diselenggarakan oleh regu-regu secara bergiliran yang terdiri dari orang dewasa perempuan dan laki-laki. Mengikuti gerakan-gerakan pembebasan nasional di koloni-koloni Portugis di Afrika, wilayah-wilayah yang dikuasai Fretilin di hutan disebut "zonas libertadas" (wilayah yang telah dibebaskan).[26] Tugas Falintil adalah melindungi rakyat di zonas libertadas yang sedang berjuang untuk membangun kehidupan baru yang bebas dari penindasan, penghisapan, kebodohan, dan penyakit. Falintil ditempatkan di

---

[25] Lihat pidato pemimpin delegasi Fretilin (Abílio Abrantes Araújo) di hadapan Sidang Umum Komie Keempat PBB, 20 November 1978.

[26] Sebutan ini mengikuti perang pembebasan Cina yang dilancarkan oleh Tentara Pembebasan Rakyat di bawah pimpinan PKC.

bawah *Concelho Superior da Luta* (Dewan Tertinggi Perjuangan) yang merupakan organ dari Komite Sentral Fretilin yang berwenang mengambil keputusan tertinggi mengenai masalah-masalah militer.

Zonas libertadas berhasil dipertahankan hingga akhir 1978. Sejak sekitar Agustus 1978 Indonesia melancarkan ofensif militer besar dengan menggunakan pesawat-pesawat terbang perang yang baru diperoleh dari Amerika Serikat dan Inggris. Fretilin yang tidak punya senjata berat dan misil anti serangan udara, tidak bisa bertahan. Pimpinan Fretilin memutuskan agar penduduk sipil menyerah. Setelah ofensif ini berakhir pada paruh pertama 1979, hanya empat orang anggota Komite Sentral Fretilin yang masih bertahan di hutan, lainnya mati, tertangkap, atau menyerah.[27] Unit-unit pasukan Falintil yang selamat jumlahnya tidak banyak dan tersebar terputus satu sama lain. Perang posisi mempertahankan satu wilayah dengan penduduk di dalamnya telah berakhir dengan kekalahan Falintil. Upaya menciptakan kehidupan baru yang bebas dari penindasan dan penghisapan berakhir. Rakyat yang menyerah kepada tentara Indonesia selanjutnya hidup di bawah kekuasaan pemerintah pendudukan yang menjalankan kontrol ketat terhadap mereka.

Para pemimpin Fretilin, komandan dan pasukan Falintil yang berhasil menghindari "pengepungan dan pemusnahan" oleh tentara Indonesia baru bisa mengadakan pertemuan reorganisasi setelah dua tahun kemudian. Selanjutnya mereka ini melanjutkan perang perlawanan dengan membagi pasukan dalam unit-unit kecil sekitar tujuh orang yang beroperasi tanpa pangkalan tetap melancarkan serangan-serangan gerilya terhadap tentara Indonesia. Perang telah berubah dari perang posisi menjadi perang gerilya.

Satuan-satuan Falintil yang terus melancarkan perlawanan bersenjata harus mencari dukungan logistik dari rakyat yang hidup di wilayah yang diduduki Indonesia, karena sekarang tidak ada lagi dukungan logistik dari *zonas libertadas*. Untuk itu para kader Fretilin yang tersisa sekarang berubah tugasnya tidak lagi mengorganisasikan

[27] Mereka adalah António Manuel Gomes da Costa (Mauhunu), Jose Alexandre Gusmão (Kayrala Xanana), Fernando Txay, Inácio Fonseca (Solan) dan Juvenal Inácio (Sera Key) – tiga yang terakhir ini tertangkap pada akhir 1979 atau awal 1980 dan kemudian hilang.

penduduk sipil dalam program-program sosial-politik, tetapi mengorganisasikan saluran logistik dan informasi dari penduduk yang tinggal di wilayah pendudukan ke gerilya Falintil di hutan.

Meninggalkan Politik Revolusioner Demi Kemerdekaan Tanah Air

Sejak hancurnya *zonas libertadas* perjuangan satu-satunya yang dilancarkan di dalam negeri[28] melawan pendudukan Indonesia adalah perjuangan bersenjata oleh Falintil. Secara perlahan-lahan Falintil pun menjadi dominan dalam perjuangan. Struktur sipil yang didirikan setelah reorganisasi 1981 pada dasarnya adalah pendukung militer dan para kader politik bekerja di bawah pengarahan komandan-komandan Falintil. Peran mereka sekarang adalah "penghubung" antara satuan-satuan Falintil di hutan dengan penduduk sipil di wilayah pendudukan. Badan otoritas tertinggi Komite Sentral Fretilin memang masih ada, tetapi karena kegiatan politik seperti di masa zonas libertadas tidak ada lagi dan mayoritas anggota badan ini juga menjadi komandan militer Falintil, perlahan-lahan badan ini menjadi tidak penting lagi. Apalagi pemimpin tertinggi Fretilin di dalam negeri, Comissário Política Nacional dijawab oleh orang yang sama dengan yang menjadi Panglima Falintil, yaitu José Alexandre Gusmão (Kayrala Xanana). Inilah latar belakangnya mengapa Concelho Revolucionária da Resistência Nacional (CRRN – Dewan Revolusioner Perlawanan Nasional) yang dibentuk pada 1981 oleh Fretilin untuk memimpin perlawanan seringkali menjadi identik dengan Falintil.

Pembentukan *Concelho Nacional da Resistência Maubere* (CNRM - Dewan Nasional Perlawanan Maubere) untuk menggantikan CRRN pada tahun 1987 merupakan kelanjutan dari perubahan-perubahan tersebut. Kesadaran dari sementara pimpinan bahwa kemerdekaan tidak akan bisa dicapai melalui perang, karena keunggulan kekuatan militer Indonesia, membuat semakin

[28] Beberapa hari sesudah proklamasi RDTL, sejumlah anggota penting Komite Sentral (dan kabinet pemerintah RDTL) dikirimkan ke luar negeri untuk melancarkan perjuangan diplomasi, yang baru selesai setelah Timor-Leste melaksanakan hak menentukan nasib sendiri pada 1999.

pentingnya dicari penyelesaian damai melalui arena internasional. Perjuangan di bidang diplomasi yang telah dilancarkan sejak sebelum proklamasi RDTL 1975, mendapatkan arti penting yang baru. Dukungan internasional tidak hanya dicari dari negara-negara non-blok dan blok sosialis saja, tetapi terutama diupayakan untuk diperoleh dari negara-negara kapitalis maju demokrasi liberal yang sebelumnya lebih banyak mengabaikan Timor Leste. Ini karena *realpolitik* di PBB yang mengharuskan agar resolusi-resolusi mendapat dukungan mereka agar bisa dilaksanakan.

Sementara kenyataan adanya orang-orang yang tidak berlatar belakang Fretilin tetapi mau berbuat sesuatu untuk memerdekaan tanah air membuat sebagian pemimpin perlawanan memandang perlu dibentuknya wadah baru yang menampung semua partai politik dan "kekuatan-kekuatan sosial-politik lain" yang menginginkan kemerdekaan. CNRM adalah wadah baru yang dimaksudkan untuk menampung semua kekuatan itu dalam suatu strategi "Unidade Nacional" melawan pendudukan dalam tiga front: front bersenjata di hutan, front bawah tanah (*clandestina*) di desa dan kota Timor Leste maupun di Indonesia, dan front diplomatik di arena internasional. Seiring dengan itu, Falintil pun mengalami "despartidarização" (pemutusan hubungan kepartaian) dari Fretilin, dan menjadi "kekuatan bersenjata nasional" yang secara teoretis berada langsung di bawah CNRM. Untuk itu semua, Fretilin meninggalkan ideologinya dan Falintil dilepaskan hubungan kepartaiannya dengan Fretilin. Keadaan ini berlanjut dengan pembentukan *Concelho Nacional da Resistência Timorense* (CNRT – Dewan Nasional Perlawanan Bangsa Timor) menggantikan CNRM pada bulan Maret 1998 di Peniche, Portugal hingga berakhirnya pendudukan Indonesia melalui suatu Referendum yang diselenggarakan PBB pada 30 Agustus 1999.

Falintil berperang gerilya bukan dengan tujuan untuk memenangkan perang, tetapi untuk memberi tahu duniai bahwa eprang masih berlangsung dah bahwa rakyat Timor-Leste tetap menginginkan kemerdekaan.[29] Agar Falintil bisa melanjutkan

[29] *Satu tinjauan tentang strategi Fretilin yang dibuat oleh tentara Indonesia pada 1983 menyebutkan bahwa tujuan perang yang dilancarkan oleh Fretilin adalah: (a) mempertahankan diri*

perjuangan bersenjatanya maka dibangun jaringan bawah tanah, yang kemudian berkembang tidak hanya sebagai jalur pemasok logistik dan informasi kepada satuan-satuan gerilya tetapi kemudian juga berkembang menjadi gerakan pembangkangan sipil yang mulai sekitar 1989 melancarkan demonstrasi-demonstrasi menuntut kepergian tentara Indonesia dari Timor-Leste. Selanjutnya gerakan bawah tanah ini menjadi berkembang pesat hingga menjangkau wilayah luar Timor-Leste seperti Timor-Barat, Bali, Jawa, bahkan Sumatera ketika pemuda-pemuda Timor-Leste mengikuti pendidikan di universitas-universitas di Indonesia membangun jaringan perlawanan bahwa tanah. Sejak awal 1990-an gerakan bawah tanah ini menjadi tulang punggung perjuangan pembebasan Timor-Leste.

Tetapi meskipun berperan utama dalam perjuangan, organisasi-organisasi bawah tanah berada di bawah komando komandan satuan-satuan Falintil atau lansung di bawah Panglima Falintil. Dalam struktur CNRM di dalam negeri ada dua front perjuangan, yaitu Frente Armada dan Frencte Clandestina, tetapi keduanya berada di bawah pimpinan tertinggi Xanana Gusmão yang memegang dua jabatan sekaligus, yaitu Ketua CNRM dan Panglima Falintil. Secretário de Frente Clandestina, pemipin tertinggi gerakan bawah tanah berada di bawah pimpimpian Xanana Gusmão. Keadaan seperti ini terus berlangsung di masa CNRT hingga berakhirnya pendudukan Indonesia pada 1999.

Ringkasnya di dalam tubuh gerakan pembebasan nasional terjadi perubahan dalam hal organisasi, politik, dan strategi perjuangan. Di masa lalu perjuangan dipimpin oleh Fretilin sebagai pelopor yang melancarkan "revolusi" membangun struktur-struktur baru yang memungkinkan rakyat hidup tanpa penghisapan dan penindasan, selanjutnya perjuangan dipimpin oleh Falintil untuk mengusir tentara Indonesia dari Timor-Leste melalui jalan diplomasi di dunia internasional untuk pelaksanaan hak penentuan nasib sendiri rakyat Timor-Leste. Peran Fretilin perlahan-lahan bergeser digantikan oleh CRRN, kemudian CNRM, dan terakhir CNRT yang didominasi oleh Falintil, khususnya panglimanya yang dalam konferensi pembentukan CNRT diakui sebagai "lider maximo" (pemimpin tertinggi). Tujuan akhir perjuangan pun berubah dari

menghapuskan struktur masyarkat kolonial dan mencegah neo-kolonialisme menjadi semata-mata mengusir penguasa pendudukan Indonesia, sesuatu yang dalam perspektif asli Fretilin akan dipandang semata sebagai "perubahan warna kulit penjajah."[30]

dengan menghindari pertempuran yang menentukan agar punya waktu untuk memulihkan kekuatan, sementara menumbuhkan motivasi yang tinggi dan disiplin yang kuat; (b) memelihara dan mengembangkan jaringan dukungan di wilayah pemukiman dan di kota-kota; (c) memperlihatkan kehadiran atau keberadaan mereka, terutama pada bulan-bulan sebelum Sidang Umum PBB; (d) menciptakan kondisi dalam mana ABRI merasa tidak aman di manapun mereka berada; (e) Menciptakan pangkalan-pangkalan bergerak di banyak wilayah, terutama di desa-desa yang subur yang sekarang ditinggalkan oleh penghuninya (lampiran Dokumen 3 dalam C. Budiardjo dan Liem Soei Liong, The War Against East Timor, *hal. 197.)*

[30] Resolusi konferensi nasional Fretilin, Laline, 20 Mei 1977.

15

Utang dan Imperialisme

Oleh: *Revrisond Baswir*

"If you are, roughly, in the 20 percent of the income scale, you are likely to gain something from neoliberalism and the higher you are up the ladder, the more you gain."

-Susan Goerge-

Masalah utang yang dihadapi Indonesia sebenarnya sudah sampai pada batas yang mencekik leher. Betapa tidak? Selain memikul beban utang luar negeri sebesar 150 milyar dolar AS (per Desember 1998), Indonesia juga memikul beban hutang dalam negeri sebesar Rp650 triliun. Dengan demikian, perekonomian Indonesia saat ini secara keseluruhan menanggung beban utang sebesar Rp2.100 trilyun!

Padahal, akibat volume utang luar negeri sebesar 150 milyar dolar AS itu, terdiri dari utang pemerintah 85 milyar dolar AS dan utang swasta 65 milyar dolar AS, Indonesia kini praktis terpuruk menjadi negara pengutang terbesar nomor lima di dunia. Urutan pertama hingga keempat, dengan volume utang luar negeri sebesar 232, 183, 159, dan 154 milyar dolar AS, diduduki oleh Brazil, Rusia, Mexico, dan Cina.

Walaupun demikian, karena Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia lebih kecil daripada PDB Brazil, Rusia, Mexico, dan Cina, masalah utang luar negeri yang dihadapi Indonesia sangat berbeda dengan masalah utang luar negeri yang dihadapi oleh keempat negara tersebut. Dengan volume PDB sebesar 120 milyar dolar AS pada 1998, rasio nilai kini utang luar negeri terhadap volume PDB

Indonesia tahun tersebut tercatat sebesar 169 persen. Perhitungan rasio yang sama untuk Brazil , Rusia, Mexico, dan Cina, masing-masing berjumlah sebesar 29, 62, 39, 15 persen (*lihat Tabel 1*).

Negara-negara yang rasio nilai kini utang luar negeri terhadap PDB-nya setara dengan Indonesia umumnya terletak di Afrika. Kelompok negara yang saya sebut sebagai "negara miskin yang terjebak utang" ini dipimpin oleh Kongo, yaitu dengan rasio nilai kini utang luar negeri terhadap PDB sebesar 280 persen. Urutan kedua, ketiga, keempat, dan kelima, masing-masing diduduki oleh Angola, Nikaragua, Kongo Demokratik, dan Zambia, yaitu dengan rasio nilai kini utang luar negeri terhadap PDB sebesar 270, 262, 196, dan 181 persen. Indonesia, dengan rasio nilai kini utang luar negeri terhadap PDB sebesar 169 persen, menempati urutan keenam (*lihat Tabel 2*).

Tabel 1.

Sepuluh Negara Pengutang Terbesar 1998

No.	Negara	Utang LN		ULN/kapita	Nilai Kini
		1990	1998	1998	ULN thd PDB
		(US$ billion)		(US$)	(%)
1.	Brazil	120	232	1,360	29
2.	Rusia	60	183	1,200	62
3.	Mexico	104	159	1,600	39
4.	China	55	154	130	15
5.	**Indonesia**	**70**	**150**	**750**	**169**
6.	Argentina	63	144	3,900	52
7.	Korea Selatan	35	139	2,950	43
8.	Turki	49	102	1,590	49
9.	India	83	98	100	20
10.	Thailand	28	86	1,390	79

Sumber: World Development Report 2000/2001 (diolah oleh Revrisond Baswir)

Tabel 2.
Sepuluh Negara Yang Terjerat Utang 1998

No.	Negara	Utang LN		ULN/kapita	Nilai Kini
		1990	1998	1998	ULN thd PDB
		(US$ billion)		(US$)	(%)
1.	Kongo	4.9	5.0	1,630	280
2.	Angola	8.5	12.1	1,000	279
3.	Nikaragua	10.7	5.9	1,200	262
4.	Kongo Dem.	10.2	12,9	260	196
5.	Zambia	6.9	6.8	680	181
6.	**Indonesia**	**69.8**	**150.0**	**750**	**169**
7.	Mauritania	2.0	2.6	800	148
8.	Ethiopia	8.6	10.3	165	135
9.	Siera Leone	1.1	1.2	240	126
10.	Cote d'Ivoire	17.2	14.8	1,000	122

Sumber: World Development Report 2000/2001 (diolah oleh Revrisond Baswir)

Kondisi utang luar negeri yang sudah setara dengan sejumlah negara Afrika itulah sesungguhnya yang terungkap pada tindakan Indonesia meminta penjadualan ulang pembayaran pokok utang kepada Paris Club I, II, dan III. Walaupun demikian, Indonesia tetap tidak bisa mengelak dari kewajiban membayar bunganya. Sebagaimana tampak pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tiga tahun terakhir, Indonesia rata-rata menyisihkan dana Rp25 triliun setiap tahun untuk membayar bunga utang luar negeri. Jika ditambah dengan bunga utang dalam negeri sebesar Rp50 triliun - Rp60 triliun, praktis seperempat APBN habis terpakai untuk membayar bunga utang.

Gambaran yang lebih jelas dapat disimak pada APBN 2003. Dari total belanja negara sebesar Rp336,1 triliun, yang digunakan untuk membayar bunga utang luar negeri berjumlah Rp26,7 triliun. Jika ditambah dengan bunga utang dalam negeri sebesar Rp55,1 triliun, praktis 24 persen APBN 2003 habis terpakai untuk membayar bunga utang. Itu belum termasuk untuk membayar angsuran pokok utang yang jatuh tempo. Jika ditambah dengan pembayaran angsuran pokok utang, masing sebesar Rp17,2 triliun dan Rp12,0 triliun untuk utang luar negeri dan utang dalam negeri, maka sepertiga belanja negara terkuras hanya untuk membayar beban utang.

Dampak pembayaran angsuran pokok dan bunga utang yang mencapai sepertiga volume APBN itu adalah pada membengkaknya defisit anggaran. Sebagaimana tampak dalam APBN 2003, defisit anggaran tercatat Rp 54,3 triliun. Tindakan yang dilakukan pemerintah untuk menutupi defisit anggaran negara itu antara lain adalah dengan menggenjot penerimaan pajak, menjadualkan dan membuat utang luar negeri baru, mengurangi subsidi, menjual aset perusahaan swasta yang dikuasai Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), dan melakukan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN),

Beban penutupan defisit anggaran yang dilakukan pemerintah itu tentu jatuh ke pundak rakyat. Pertanyaannya, tidak adakah jalan lain yang dapat ditempuh pemerintah untuk mengurangi dampak beban utang tersebut selain menyosialisasikannya kepada rakyat banyak? Jawabannya sangat tergantung pada konsepsi utang yang dianut pemerintah serta cara pandang mereka terhadap kedudukan utang dalam konstruksi sosial dan ideologis yang menyertai proses pembuatan utang luar negeri tersebut.

Utang dan Korupsi

Berbicara mengenai konsepsi utang, selama ini banyak yang tidak menyadari bahwa konsepsi utang yang dianut pemerintah cenderung sangat didominasi oleh pandangan para ekonom neoliberal. Sesuai dengan pandangan umum yang dianut oleh para pengikut Reagan dan Thatcher tersebut (Goerge, 1999), pembuatan utang pada dasarnya ditujukan untuk mencapai dua hal: *Pertama,* untuk menutup kesenjangan antara tingkat tabungan masyarakat dengan kebutuhan investasi (*saving investment gap*). *Kedua,* khusus untuk utang luar negeri, untuk memanfaatkan suku bunga murah yang ditawarkan oleh berbagai paket pinjaman yang ditawarkan oleh sindikat negara-negara kreditur dan lembaga keuangan multilateral tersebut.

Berdasarkan kedua tujuan itu, jelas sekali kelihatan betapa konsepsi utang para ekonom neoliberal tersebut sangat dipengaruhi

oleh paradigma pembangunan ekonomi yang mereka anut. Dalam pandangan para ekonom neoliberal, pembangunan memang cenderung tumpang tindih dengan pertumbuhan ekonomi, kecenderungan ini sejalan dengan pandangan mereka yang meletakkan pertumbuhan ekonomi di atas pemerataan. Sebagaimana sering mereka kemukakan, "Jika tidak ada pertumbuhan, apa yang mau diratakan?"

Dengan paradigma pembangunan seperti itu, diakui atau tidak, ekonom neoliberal sesungguhnya dengan sadar menempatkan investasi dan investor di atas berbagai pertimbangan lainnya. Dalam bahasa sederhana, paradigma pembangunan ekonom neoliberal pada dasarnya bertumpu pada semboyan, *"investor first, people second."* Kecenderungan inilah antara lain yang dibahasakan melalui ungkapan "bersahabat dengan pasar," yang sangat populer tersebut.

Artinya, keputusan-keputusan ekonomi para ekonom neoliberal, mulai dari menyusun kabinet, memilih orientasi kebijakan, dan merumuskan program, pertama-tama harus dilihat dari sudut pengaruhnya terhadap "kepercayaan" para investor. Setiap keputusan ekonomi yang mendapat respon negatif dari para investor, harus segera dihentikan.

Celakanya, sebagai ekonom sekalipun, para ekonom neoliberal cenderung mengabaikan berbagai variabel lainnya yang wajib untuk dipertimbangkan dalam membuat utang luar negeri. Sehubungan dengan tingkat bunga misalnya, para ekonom neoliberal cenderung pura-pura tidak tahu bahwa beban utang luar negeri tidak hanya terbatas sebesar angsuran pokok dan bunganya.

Karena dibuat dalam mata uang asing, tidak dapat tidak, pembuatan utang luar negeri harus memperhatikan pula tingkat depresiasi mata uang nasional dan kemungkinan terjadinya gejolak moneter secara internasional. Dengan kata lain, dalam kondisi stabil, tingkat bunga utang luar negeri mungkin lebih murah daripada tingkat bunga pinjaman domestik. Tetapi jika terjadi gejolak moneter seperti terjadi pada 1998, tingkat bunga efektif utang luar negeri dalam denominasi rupiah justru dapat lebih besar dari pada tingkat bunga pinjaman domestik.

Sejalan dengan itu, para ekonom neoliberal juga cenderung mengabaikan kapasitas kelembagaan yang dimiliki Indonesia dalam mengelola dan memanfaatkan utang. Padahal, sebagai sebuah keputusan yang akan berdampak pada timbulnya kewajiban untuk membayar pokok dan bunganya, pembuatan utang luar negeri harus disertai dengan perhitungan yang cermat mengenai manfaat yang akan diperoleh dari keputusan tersebut.

Intinya, kapasitas mengelola dan memanfaatkan utang harus dapat menjamin meningkatnya kemampuan sebuah negara dalam membayar utang. Tetapi para ekonom neoliberal cenderung memandang kapasitas mengelola dan memanfaatkan utang ini sebagai sesuatu yang tidak perlu mendapat perhatian. Sebab itu, walaupun Indonesia terkenal sebagai negara juara korupsi (*lihat Tabel 3*), tidak aneh bila Hadi Soesastro pernah berucap, "Hanya orang bodohlah yang menolak utang luar negeri."

Tabel 3.
Sepuluh Negara Juara Korupsi 2001

No.	Negara	CPI Score
1.	Bangladesh	0,4
2.	Nigeria	1,0
3.	Uganda	1,9
4.	Indonesia	1,9
5.	Kenya	2,0
6.	Kamerun	2,0
7.	Bolivia	2,0
8.	Azebaijan	2,0
9.	Ukraina	2,1
10.	Tanzania	2,2

Sumber: Transparency International 2001 (diolah oleh Revrisond Baswir)

Utang dan Kapitalisme

Saya tidak tahu persis siapa sesungguhnya yang bodoh. Yang pasti, jika ketidakstabilan moneter yang menandai sistem keuangan global dan perilaku korup rezim yang berkuasa diabaikan begitu saja oleh para ekonom neoliberal dalam membuat utang luar negeri, menjadi mudah

dimengerti bila mereka juga cenderung mengabaikan konstruksi sosial dan ideologis yang menyertai proses pembuatan utang.

Padahal, secara empiris, tidak ada transaksi utang yang terjadi di ruang hampa. Transaksi utang senantiasa terjadi dalam suatu konstruksi sosial dan ideologis tertentu. Sebab itu, untuk memahami konsepsi utang lebih jauh, penyelidikan mengenai siapa yang membuat, memberi, dan paling banyak mendapat manfaat dari transaksi utang-piutang tersebut, tidak dapat dielakkan.

Dilihat dari sudut negara penerima, jawabannya sangat jelas. Utang luar negeri pasti dibuat oleh rezim yang berkuasa. Walaupun pembuatan utang harus mendapat persetujuan dari lembaga perwakilan rakyat, tetapi para anggota lembaga perwakilan rakyat pun seringkali tidak berada dalam posisi yang siap untuk mengkritisi dampak dan resiko pembuatan utang-utang itu. Sebaliknya, sebagai komponen dari kelas yang berkuasa, tidak sedikit anggota lembaga perwakilan rakyat yang justru turut memiliki interest pribadi terhadap pembuatan utang-utang tersebut.

Selanjutnya, jika dilihat dari sudut penikmat utang-utang itu, selain para politisi dan pejabat pemerintah, pihak berikutnya tentulah para kroni dari kekuasaan yang bersangkutan, baik yang bergiat sebagai pengusaha, sebagai konsultan, maupun peneliti. Yang membedakan para pembuat dan penikmat utang luar negeri sektor publik ini dengan para pembuat utang pribadi adalah, mereka pada umumnya sanagt sadar bahwa beban utang itu sama sekali tidak melekat kepada diri mereka sebagai pribadi.

Karena utang dibuat atas nama negara, soal siapa yang akan menanggung beban utang tidak terlalu penting bagi mereka. Mereka lebih tertarik untuk untuk melihat utang luar negeri sebagai sarana untuk mewujudkan ambisi-ambisi mereka. Celakanya, ketiba tiba masanya untuk membayar angsuran pokok dan bunga hutang, mereka serta merta—atas nama kepentingan bangsa dan negara, menemukan solusi untuk mensosialisasikan beban utang itu kepada rakyat banyak.

Hal yang lebih kurang serupa terjadi pada pihak pemberi utang. Selain diberikan oleh bank-bank komersial dan lembaga-lembaga keuangan multilateral, sebagaian utang luar negeri juga

diberikan oleh para penguasa di negara-negara tersebut. Memang benar, sebagaimana di negara penerima utang, keputusan memberi utang juga harus mendapat persetujuan dari lembaga perwakilan rakyat masing-masing negara yang bersangkutan. Tetapi dengan pertimbangan ekonomi dan politik tertentu, para politisi negera-negara pemberi utang ini biasanya sepakat untuk memberikan pinjaman kepada sejawat mereka di negara-negara penerima utang tertentu.

Salah satu pertimbangan ekonomi yang mereka pakai, sesuai dengan sifat mengikat yang melekat pada sebagian besar utang luar negeri, adalah adanya kebutuhan untuk memasarkan produk-produk mereka sendiri ke negara-negara penerima utang (Dwivedi, 1999). Artinya, jika dilihat dari segi penikmat, penikmat utang di negara-negara pemberi utang lebih kurang serupa dengan di negara-negara penerima utang. Mereka terdiri dari para politisi dan pejabat pemerintah, serta para kroninya yang bergiat di berbagai bidang usaha: pengusaha produsen, pengusaha jasa, konsultan, peneliti, dan lembaga pendidikan.

Sebagaimana di negara-negara penerima utang , kelas yang berkuasa di negara-negara pemberi utang ini pada umumnya sadar bahwa dampak pemberian utang itu sama sekali tidak melekat pada diri mereka. Sebab itu, jika suatu saat terdapat sejumlah utang yang tidak dapat ditagih, sebagaiman terjadi dalam kasus 41 negara penerima *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) *Initiatives,* mereka pun serta merta akan mensosialisasikan segala dampak yang ditimbulkan oleh penghapusan utang itu kepada warga negaranya masing-masing.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disaksikan bahwa masalah utang luar negeri tidak dapat disederhanakan semata-mata sebagai fenomena ekonomi. Dilihat dari sudut konstruksi sosial dan ideologisnya, utang luar negeri sangat mudah berubah menjadi instrumen yang mempertemukan kepentingan kelas yang berkuasa di negara-negara penerima dan pemberi utang, serta antara keduanya. Karena para anggota kelas yang berkuasa ini menyadari bahwa secara pribadi mereka tidak terikat terhadap dampak transaksi utang itu, tetapi dapat mensosialisasikannya kepada rakyat

banyak, utang luar negeri sangat mudah bergeser menjadi instrumen kelas yang berkuasa dalam memenuhi ambisi-ambisi pribadi mereka, dengan cara menindas rakyat banyak. Utang luar negeri mustahil dapat dipisahkan dari konstruksi sosial dan ideologis yang bernama kapitalisme.

Utang Najis

Karena mengabaikan konstruksi sosial dan ideologis yang melatarbelakangi proses pembuatan utang, dan karena melihat utang luar negeri semata-mata sebagai fenomena ekonomi, mudah dimengerti bila para ekonom neoliberal juga tidak mengenal konsepsi utang najis (*odious debt*). Padahal, konsep yang diperkenalkan oleh Alexander Nahum Sack pada tahun 1927 ini, sangat penting artinya dalam menetukan metode penyelesaian beban utang luar negeri yang saat ini dipikul Indonesia.

Sebagaimana dikemukakan Sack (*sebagaimana dikutip dalam Adams, 1991*), *"if a despiotic incurs a debt not for the needs or in the interrest of the State, but to strengthen its despotic regime, to repress the population that's fights againts it, etc., this debt is odious for the population of all the State. This debt is not an obligation for the nation; it is a regime's debt, a personal debt of the power that has incurred it, consequently it falls with the fall of this power."*

Konsep utang najis yang diperkenalkan Sack itu tidak datang dari negeri antah berantah, melainkan dibangun berdasarkan preseden sengketa utang-piutang antar negara yang pernah terjadi jauh sebelum ia memperkenalkan konsep tersebut. Sebagaimana dikemukakan Adams, negara pertama yang menerapkan konsep utang najis itu dalah Amerika Serikat (AS), yaitu ketika negara itu mendukung perjuangan kemerdekaan rakyat Cuba dari penjajahan pemerintah Spanyol tahun 1898. menyusul beralihnya penguasaan Cuba daari Spanyol ke tangan AS, maka pemerintah Spanyol segera mendeklarasikan bergesernya tanggunggjawab untuk melunasi utang luar negeri Cuba yang dibuat semasa pemerintahan pendudukan Spanyol itu kepada AS.

Tetapi AS secara tegas menolak penggeseran tanggungjawab untuk melunasi "utang-utang Cuba" tersebut. Dalam jawabannya kepada pemerintah Spanyol, AS antara lain mengatakan, *"They are debts created by the government of Spain, for its own purposes and through its own agents, in whose creation Cuban had no voice."* Sebab itu, AS berpendapat, utang-utang tersebut tidak dapat diperlakukan sebagai utang penduduk Cuba, (dengan demikian) juga tidak bersifat mengikat bagi pemerintah Cuba berikutnya.

Dilihat dari konsep utang najis sebagaimana diperkenalkan Sack tersebut, dapat disaksikan bahwa sesungguhnya terbuka peluang yang sangat lebar bagi pemerintahan Indonesia pasca Soeharto untuk setidak-tidaknya tidak membayar seluruh utang luar negeri yang dibuat semasa rezim Soeharto. Sebagaimana diketahui, rezim Soeharto yang terguling pada tanggal 21 Mei 1998 itu, yaitu menyusul berlangsungnya perlawanan panjang mahasiswa sejak pertengahan 1990, adalah sebuah rezim yang otoriter dan korup.

Sebagai sebuah rezim yang otoriter, pemerintahan Soeharto seringkali membuat utang secara bertentangan dengan kepentingan rakyat. Sebaliknya, tidak jarang pemerintahan Soeharto justru membuat utang untuk menindas rakyat. Bahkan, sebagai sebuah rezim yang korup, sudah menjadi pengetahuan umum bahwa sebagian utang luar negeri yang dibuat oleh rezim Soeharto, justru diselewengkan oleh para pejabatnya untuk memperkaya diri mereka sendiri dan para kroninya. Dalam taksiran Bank Dunia, volume utang luar negeri yang diselewengkan rezim Soeharto meliputi sekitar 20 - 30 persen dari total utang luar negeri yang dibuat rezim tersebut (World Bank, 1997).

Pendek kata, karena sebagian utang luar negeri yang dibuat oleh rezim Soeharto tidak dinikmati oleh rakyat, sesungguhnya tidak ada sedikit pun alasan bagi setiap pemerintahan Indonesia Pasca Soeharto untuk mensosialisasikan dampak beban utang najis tersebut kepada rakyat banyak. Sebaliknya, adalah kewajiban setiap pemerintahan yang memihak kepada rakyat untuk meminta pertanggungjawaban para kreditur atas kesalahan mereka menyalurkan utang-utang itu. Caranya tentu bukan dengan meminta penjadualan ulang (*debt reschedulling*), melainkan dengan meminta pemotongan utang (*debt reduction*).

Justru di sinilah letak masalahnya. Selain tidak mengenal konsep utang najis, sejalan dengan semboyan yang mereka anut, para ekonom neoliberal sejak semula memang memiliki kecenderungan menghindari segala tindakan yang mereka pandang dapat merusak kepercayaan para investor. Artinya, terlepas dari penerapan konsep utang najis atau konsep lain yang memungkinkan dilakukannya pemotongan utang, tuntutan pemotongan utang sejak semula memang bertentangan dengan garis pemikiran para ekonom neoliberal.

Sebagaimana sering mereka kemukakan, tuntutan pemotongan utang dapat menyebabkan semakin merosotnya kepercayaan para investor asing kepada Indonesia. Bahkan, sebagaimana dikemukakan oleh Menteri Koordinator Perekonomian Dorodjatun Kuntjoro-jakti, tuntutan pemotongan utang dapat berakibat diembargonya perekonomian Indonesia oleh negara-negara kreditur.

Dengan sikap seperti ini, para ekonom neoliberal sesungguhnya sudah memiliki jawaban terhadap hampir semua persoalan ekonomi yang dihadapi Indonesia, bahkan jauh sebelum mereka melakukan riset dan analisis. Kuncinya sederhana, *"how to make a market friendly economic decision?"* Dengan kata kunci seperti itu, sejak pagi-pagi sekali, segala metode alternatif yang dapat ditempuh untuk mengurangi beban utang, sama sekali tidak diberi tempat dalam perumusan kebijakan.

Padahal, dengan memahami utang luar negeri sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari mekanisme ekspansi kapitalisme, dan dengan mengakui bahwa tidak seluruh utang yang dibuat benar-benar telah sampai ke tangan rakyat, sesungguhnya tidak sedikit komponen utang luar negeri yang dapat digolongkan sebagai utang najis. Dengan demikian, tidak sedikit pula komponen utang luar negeri yang dapat diperjuangkan untuk dihapuskan. Persoalannya, sejauh mana rakyat banyak telah diminta pendapatnya dalam membuat utang. Dan sejauh mana pula dapat dibuktikan bahwa rakyat banyak memang telah turut diuntungkan oleh transaksi pembuatan utang tersebut.

Imperialisme Utang

Baik ditinjau dari sudut negara-negara miskin penerima utang, maupun dari sudut negara-negara kaya pemberi utang, melebarnya kesenjangan kaya-miskin di seluruh dunia adalah sebuah fenomena yang tidak terbantahkan. Sebagaimana ditaksir oleh Noam Chomsky dalam kasus Indonesia, sekitar 95 persen manfaat utang luar negeri sesungguhnya hanya dinikmati oleh sekitar 50 orang (Chomsky, 2000). Hal yang lebih kurang serupa terjadi pula di AS (*lihat tabel 4*).

Tetapi jauh lebih penting dari persoalan kesenjangan internal yang terjadi pada sebuah negara, dampak yang paling parah dari kapitalisme adalah melebarnya kesenjangan antara negara-negara kaya dengan negara-negara miskin dan menengah di dunia. Sebagaimana dilaporkan oleh Bank Dunia, saat ini terdapat sejumlah kecil negara kaya dengan total penduduk sebesar 891 juta jiwa dengan total PDB sebesar 22,9 triliun dolar AS.

Pada sisi yang lain, terdapat sejumlah negara miskin dan menengah dengan total penduduk sebesar 5,08 milyar jiwa, dengan total PDB sebesar 6,3 triliun dolar AS. Artinya, rata-rata PDB perkapita 891 juta penduduk negara kaya berjumlah sebesar 25 ribu dolar AS. Sementara rata-rata PDB per kapita 5,08 milyar penduduk negara miskin dan menengah, hanya berkisar sekitar 1,250 dolar AS.

Tabel 4.
Siapa Punya Apa Di Amerika?

	Bawah 90%	Atas 10%	Atas 1%
Saham	15%	84%	42%
Obligasi	9%	90%	55%
Aset Bisnis	7%	92%	71%

Sumber: Federal Reserve Board, 1995

Tabel 5.
Peta PNB dan Utang Dunia 1998

Kelompok Negara	Populasi 1999 (million)	PNB 1999 (US$b)	ULN 1998 (US$b)	PNB perkapita (US$)	ULN perkapita (US$)
Dunia	5,975	29,232	-	4,892	-
Negara Kaya	**891**	**22,921**	-	**25,725**	-
Menengah+ Miskin	5,084	6,310	2,436	1,241	479
Indonesia	**207**	**120**	**150**	**600**	**750**
Berdasarkan Pendapatan Perkapita					
Menengah	2,667	5,323.2	1,956.5	1,995	733.5
Miskin	2,417	987.6	579.5	408	239.7
Berdasarkan Wilayah					
A. Latin + Karibia	509	1,954.0	786.0	3,838	1,544
Eropah + As. Tengah	475	1,022.2	480.5	2,151	1,010
Timteng + Af. Utara	291	599.3	208.0	2,059	714
Af. Subsahara	642	320.6	230.1	498	358
Asia Selatan	1,329	581.1	163.7	437	123
As. Timur + Pasifik	1,837	1,832.6	667.5	997	363

Sumber: World Development Report 2000/2001 (diolah oleh Revrisond Baswir)

Celakanya, bila dilihat dari sudut hubungan utang-piutang, negara-negara kaya pada umumnya berada pada posisi memberi utang. Sebaliknya, hampir semua negara miskin dan menengah berada pada posisi penerima utang. Volume total utang luar negeri negara-negara miskin dan menengah pada tahun 1998 berjumlah sebesar 2,4 triliun dolar AS.

Jika dibandingkan dengan jumlah penduduk, rata-rata penduduk negara-negara miskin dan menengah menanggung utang luar negeri per kapita sebesar 480 dolar AS. Dengan kondisi seperti itu, dapat dibayangkan betapa senjangnya tingkat kemakmuran dan beban hidup rata-rata penduduk di negara kaya yang berjumlah sebesar 891 juta tersebut, dengan tingkat kemakmuran dan beban hidup mayoritas penduduk dunia.

Tetapi itu belum seberapa. Kondisi Indonesia justru jauh lebih parah daripada kondisi rata-rata penduduk negara-negara miskin dan menengah tersebut. Jumlah penduduk Indonesia pada tahun 1998 tercatat sebesar 207 juta jiwa. Sedangkan total PDB-nya hanya berjumlah sebesar 120 miliar dolar AS. Dengan demikian, PDB

perkapita penduduk Indonesia pada tahun 1998 hanya berkisar sekitar 600 dolar AS. Padahal, jika dihitung utang luar negeri perkapita penduduk Indonesia, dengan total utang luar negeri sebesar 150 miliar dolar pada tahun 1998, utang luar negeri perkapita yang ditanggung olah seluruh penduduk Indonesia berkisar sekitar 750 dolar AS (*lihat Tabel 5*).

Pada akhir 2000, kondisi ekonomi Indonesia memang sudah mengalami perubahan. Dengan total PDB sebesar 142 miliar dolar AS, dan total utang luar negeri sebesar 141 miliar dolar AS, perbandingan antara PDB dengan utang luar negeri perkapita Indonesia relatif setara pada tingkat 700 dolar AS.

Sebagaimana masalah utang luar negeri tidak dapat hanya dilihat sebagai fenomena ekonomi, maka kesenjangan ekonomi yang menandai perekonomian dunia itu, tidak dapat tidak memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap pola hubungan anatar negara di dunia. Dengan tingkat kesenjangan PDB perkapita yang terentang antara rata-rata 1.250 dolar AS (belum termasuk beban hutang luar negeri perkapita sebesar 480 dolar AS) dan 25.000 dolar AS (sekitar 20 kali lipat), terjalinnya suatu hubungan antar negara yang bersifat saling tergantung menjadi sulit diwujudkan.

Sebaliknya, terbangunnya suatu pola hubungan antar negara yang bersifat hegemonik, yaitu dari negara-negara kaya terhadap negara-negara miskin dan menengah, menjadi sulit dielakkan. Lebih-lebih, negara-negara kaya berada pada posisi memberi utang, sedangkan negara miskin dan menengah berada pada posisi menerima utang. Berangkat dari pola hubungan yang sangat tidak seimbang tersebut, bergesernya utang luar negeri dari sekadar instrumen kelas berkuasa untuk menguras rakyat banyak, menjadi instrumen penaklukan negara bangsa (imperialisme), menjadi sulit dihindarkan.

Negara-negara kaya tampaknya sangat menyadari kenyataan tersebut. Sebab itu, tidak aneh jika melalui posisi dominan mereka di berbagai lembaga perdagangan dan keuangan multilateral, seperti Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), Bank Dunia (WB), Bank Pembangunan Asia (ADB), dan Dana Moneter Internasional (IMF), serta melalui dominasi perusahaan transnasional (TNC) yang mereka

miliki dalam transaksi keuangan dan perdagangan global, negara-negara kaya cenderung memaksakan berbagai agenda mereka kepada seluruh negara di dunia.

Dalam kasus tertentu, seperti dialami Afghanistan dan Irak, imperialisme bersenjata memang masih bisa terjadi. Tetapi secara masif, abad ke-21 ini sesungguhnya ditandai oleh terjadinya imperialisme ekonomi yang dilakukan oleh sejumlah kecil negara kaya—termasuk dengan menggunakan jerat utang, terhadap seluruh bangsa di dunia.

Yang paling celaka tentulah nasib Indonesia. Selain termasuk ke dalam kelompok negara-negra miskin yang terjebak utang, terhitung sejak mengalami krisis moneter pada pertengahan 1997, Indonesia kini praktis berada di bawah penaklukan negara-negara kaya melalui tangan IMF. Terus terang, saat ini sulit bagi saya untuk menentukan siapakah sesungguhnya yang berkuasa di Indonesia: Presiden, DPR, atau negara-negara kaya yang diwakili oleh IMF.

Menyadari kenyataan tersebut, saya kira sudah tiba masanya bagi segenap komponen bangsa untuk berpikir secara sungguh-sungguh mengenai paradigma baru kemerdekaan. Terus menumpuk utang baru sembari mensosialisasikan utang najis kepada rakyat banyak, saya kira bukanlah tanda yang sehat bagi sebuah negara merdeka. Di tengah-tengah situasi seperti itu, bagaimana mungkin kita dapat mengutamakan kemakmuran masyarakat di atas kemakmuran orang seorang? Di bawah himpitan imperialisme utang, bagaimana mungkin kita dapat menegakkan kedaulatan rakyat dalam bidang ekonomi? Bangsaku, bangkitlah!

DAFTAR BACAAN

Adams, Patricia. 1991. *Odious Debt: Loose Lending, Corruption, and the Third World's Environmental Legacy*. Eartscan: Canada

Chomsky, Noam. 2000. *Jubilee 2000*. htpp://www.zmag.org/

Dwivedi D.N. 1999. International Economics. Konark Publishers Pvt Ltd: New Delhi.

Goerge, Susan. 1999. *A Short History of Neoliberalism: Twenty Years of Elites Economics and Emerging Opportunities For Structural Change*, http://www.millenium-round.org/

Transparency International. 2001. *Corruption Perception Index 2001*. **http://www.transparency.org/**

World Bank. 1997. *Memoranda on Corruption in Indonesia: Confidential World Bank Indonesia Resident Staff Views Regarding the Problem of "Leakage."* **http://www.parliament.uk/**

World Bank. 2001. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Oxford University Press: New York.

16

Militerisme Orde Baru dan Ideologi *Koncowingking*[1] Pengukuhan Ideologi Perempuan Indonesia Secara Pemaknaan *Ksatria* Jawa

Oleh: *Ruth Indiah Rahayu*

"Dulu program kami melawan kekolotan, seperti gadis muda dipaksakawinkan dan mempertemukan gadis anak orang kaya dengan gadis anak orang miskin."
(Tutur Ibu Sumini, mantan anggota Pemuda Rakyat dari Jepara)

Prolog

Ketika membaca tulisan Julia Suryakusuma[2] tentang *Ibuisme Negara*, yakni penciptaan organisasi isteri ala Orde Baru semodel Dharma Wanita dan PKK, saya dikejar pertanyaan tentang apa perlunya Orde Baru mengatur sistem kenegaraan secara pembagian kerja seksual? Ideologi apakah yang menentukan di balik pengaturan segregatif semacam itu? Adakah penghubungannya dengan militer selaku penguasa dominan Orde Baru dan pemaknaan pengalaman kebudayaannya dari mana kelas sosial militer tersebut berasal?

---

[1] Ditulis untuk keperluan "Konferensi Warisan Otoritarianisme di Indonesia", 17-19 November 2005 di Yogyakarta, dalam rangka Dies Natalis ke-50 Universitas Sanata Dharma, kerjasama ELSAM-PUSDEP Sanata Dharma-ISSI

[2] Suryakusuma, Julia I, *Ibuisme Negara: Konstruksi Sosial Orde Baru*, Prisma.

Sebab, saya memiliki pengalaman berada dalam keluarga yang mempraktikkan tradisi Jawa *priyayi* dan militer. *Pertama,* saya sering mendengar para bapak, terutama di kalangan *priyayi* Jawa, memperkenalkan isterinya kepada tamu dengan sebutan *"konco wingking saya"*, dan kita tak pernah mengenal nama isteri tersebut sampai kapan pun. *Kedua,* sepandai-pandai isteri militer akan bersikap bodoh di depan suaminya. Ucapan *"terserah Bapak yang memikul tugas negara"*, acapkali dilontarkan para isteri tersebut ketika harus mengambil keputusan. Bahkan telah menjadi fakta umum, jika suami pulang tugas dari daerah lain, tak lama pasti isterinya hamil, sedangkan si suami pergi tugas lagi.

Bertolak dari kerangka analitik Suryakusuma, *Ibuisme Negara,* dan pengalaman hidup dalam suatu kebudayaan militer *priyayi* Jawa, saya tertarik untuk menelisik hubungan antara *Militerisme Orde Baru* dengan perempuan.

Akar Ideologi

Kebudayaan dan kekuasaan menjadi basis analisis studi ini, dengan memaknakan kebudayaan menurut versi William[3], yakni sebagai pengalaman yang hidup, berupa teks, praktik dan makna yang dianut bersama ketika menjalani hidup keseharian yang memiliki eksistensi material pada sarana produksi, sehingga membentuk keseluruhan cara hidup. Berlandaskan pada kerangka Marx tentang basis-suprastruktur, ia menjelaskan relasi dialektik antara produksi dan penciptaan makna ideologis dalam sebuah bangunan sosial. Dalam pemaknaan semacam ini, maka kekuasaan ditafsirkan dalam relasi yang disebut Gramsci[4] hegemonik antara penguasa teks, praktik dan makna dengan kelompok subordinatifnya.

Militerisme Orde Baru adalah sebuah ideologi, yang menurut Britton[5] direproduksi dari unsur-unsur pandangan hidup *priyayi* Jawa dan kaum feodal Jepang tentang *ksatria* dan *samurai.* Pemaknaan

---

[3] William, Raymond, *Cultural,* London, Fontana, 1981

[4] Chantal, Maouffe, *Hegemoni dan Ideologi Menurut Gramsci,* dalam Gramsci and Marxist Theory, (ed) Maouffe Chantal, Routledge, 1979

[5] Britton, Peter, *Profesionalisme dan Ideologi Militer Indonesia,* LP3ES, Jakarta, 1996

keduanya tak sekedar sebuah *power*, kekuatan yang mengandalkan dan berada pada tubuh laki-laki dan senjata, tetapi lebih jauh adalah kekuasaan ekonomi politik.

Pemaknaan *ksatria*, telah diuraikan dalam Serat Wedatama[6], mengenai Panembahan Senopati, Raja Mataram I, yang berkedudukan di Kotagede, Yogyakarta. Sebelum menjadi raja, ia bernama Sutawijaya, adalah *ksatria* yang handal dalam strategi dan berperang di Kerajaan Pajang, hingga mendapat pangkat Senopati dan isteri anak Sultan Hadiwijaya. Karena menguasai srategi, senjata dan pasukan, serta isteri anak raja, Sutawijaya kemudian mengambil alih kekuasaan mertuanya. Inti Wedatama adalah mengajarkan *kamukten* (tujuan mendapatkan kesaktian, kewibawaan dan kekayaan) laki-laki, yakni menjadi *ksatria*, yang untuk itu dipersyaratkan memiliki disiplin tinggi dalam belajar perang dan ilmu pengetahuan.

Selama Jawa telah dikuasai Belanda akhir abad 19, tradisi kemiliteran feodal Jawa itu terminimalisasi, karena Belanda menggiring para *ksatria* itu ke dalam birokrasi sipil. Makna *ksatria* yang bertumpu pada kekuatan senjata di medan perang beralih ke pemerintahan yang bersifat pelayanan di medan masyarakat tanpa senjata. Ada yang mengatakan bahwa Belanda berusaha melakukan penjinakan *ksatria* dengan cara meng"*ambtenaar*"kan mereka, hingga koloninya tenteram dari pertikaian antar senjata para *ksatria* dan menjadi negara pejabat[7]. *Ksatria ambtenaar* inilah yang membentuk lapis *priyayi* Jawa.

Ketika Jepang menduduki Indonesia, *ksatria ambtenaar* dan kaum muda dimobilisasi ke dalam unit kemiliteran untuk melayani kebutuhan perang. Mereka digembleng dalam tradisi *bushido*, yakni mengabdi atas dasar kesetiaan dan disiplin tinggi pada penguasa "tanah air". Tradisi *bushido* merupakan landasan normatif kaum *samurai* sejak abad 9. Mulanya *samurai* adalah prajurit pengawal raja

---

[6] 4 Pendapat yang kuat mengatakan Serat Wedatama diciptakan oleh KGPAA Mangkunegara IV untuk menjadi panduan perilaku bagi putra-putranya. Wedatama berasal dari "weda" yang artinya ilmu pengetahuan yang baik dan "tama" yang artinya utama, jadi serat ini berisi petunjuk tentang berperilaku yang baik.

[7] Lihat tulisan Onghokham, *Kedudukan Politik Kaum Militer Dalam Sejarah, dalam Rakyat dan Negara*, seri sejarah sosial vol 1, Sinar Harapan, Jakarta, 1983

yang setia, yang mendapat hak atas tanah karena jasanya. Kemudian menjadi *shogun,* aristokrat militer yang meleburkan kekuasaan hak atas tanah umum menjadi hak pribadi dan selanjutnya mengalahkan raja-raja lama, menjadi raja baru yang memerintah secara militer.

Pertemuan unsur *samurai* dengan *ksatria ambtenaar* mereproduksi *militerisme di negeri jajahan,* yang dalam praktiknya menunjukkan relasi terstruktur antara penjajah (kaum *samurai*) dan yang dijajah.(kaum *ksatria ambtenaar*). Relasi terstruktur ini dikontrol Jepang melalui *bushido* dan alat-alat represi lainnya. *Militerisme negeri jajahan* ini diajarkan ke dalam sistem pengetahuan dan tubuh para pemuda Jawa di dalam unit perang, seperti *Heiho, Peta, Keibodan, dan Seinendan.* Para pelajar juga tak luput dari latihan kemiliteran ini, sehingga pada saat menghadapi Agresi Belanda 1947 mereka punya pengalaman membentuk unit perang seperti Tentara Pelajar (Jawa Tengah) dan Tentara Republik Indonesia Pelajar (Jawa Timur). Para pemuda dan pelajar yang terdidik oleh *militerisme negeri jajahan* ini, sebagian dari mereka mengukuhkan *bushido*-nya *samurai* dan *ksatria* yang *ambtenaar,* menjadi ideologi *Militer Orde Baru* dan mempraktikkan secara otoritatif untuk berkuasa. Hegemoni budaya dan ideologi terbangun secara sukses karena teks dan makna *ksatria* sejatinya masih hidup dalam pandangan kelas-kelas *priyayi* yang berkuasa dalam Orde Baru.

Bagaimana *ksatria* memandang posisi perempuan? Terlihat dari struktur bangunan rumah para *priyayi* yang mengekspresikan adanya pembagian kerja secara seksual, antara laki-laki dan perempuan. Struktur depan mulai dari *punjung* (tempat menyambut tamu), *pendopo* (tempat musyawarah) dan *pringgitan* (tempat hiburan, biasanya wayang kulit, bagi tamu) adalah wilayah laki-laki yang menjadi ajang perjumpaan dengan tamu, baik untuk perjumpaan sosial sampai yang bersifat hiburan dan perjumpaan ekonomi politik berkenaan dengan status pemilik rumah. Sedangkan bagian tengah yang di sebut ruang utama dan *sentong* (kamar) merupakan ajang perjumpaan keluarga, termasuk suami dan isteri. Pada wilayah bersama yang mencirikan keintiman ini tugas perempuan adalah *macak dan manak,* artinya para isteri harus mampu mengeksplorasi kesempurnaan rahim dan seksualitasnya, menciptakan daya

kecantikan untuk melayani kesenangan suami baik untuk tujuan prokreasi maupun "pelepas penat". Adapun di bagian rumah belakang, yang meliputi *gandok kiri* dan *kanan*, yakni semacam gudang serta *pawon* (dapur), sepenuhnya wilayah otoritas perempuan, yang di situ tugas mereka adalah *masak*, proses penyelenggaraan logistik untuk tujuan kelestarian hidup seluruh anggota keluarga.

Struktur rumah semacam ini telah menciptakan garis demarkasi yang jelas antara tugas laki-laki dalam bidang ekonomi-politik-keamanan (*ksatria*) dan perempuan dalam *macak, manak,* dan *masak* yang disebut *koncowingking*. *Ksatria* yang sempurna menguasai *wisma* (rumah), *wanita, curigo* (keris, makna senjata), *kukilo* (burung, makna penghiburan) dan *turonggo* (kuda, makna alat transportasi), sedangkan *koncowingking* para *ksatria* yang sempurna harus menguasai kecakapan *macak, manak* dan *masak* (M-3). Dalam struktur fisik rumah yang tersegregasi ini, proses reproduksi budaya *ksatria ambtenaar* Jawa berdasar pembagian kerja secara seksual berlangsung.

Pandangan *samurai* terhadap kewajiban perempuan serupa dengan pandangan *ksatria* tentang *macak, manak* dan *masak*. Perempuan di mata *samurai* berkewajiban untuk menyenangkan, dalam arti memberikan penghiburan seksualitas, dan melangsungkan keturunan untuk menjaga keberlanjutan dinasti *samurai*. Karena itu selama perang dan menduduki Indonesia, Jepang memobilisasi isteri *ksatria ambtenaar* ke dalam *Fujinkai*[8]. Tugas *Fujinkai* adalah memproduksi barang-barang untuk penggalangan dana perang dan penyiapan logistik. Pada diri *Fujinkai* juga ditanamkan *bushido* melalui latihan baris berbaris. Selain itu, anak-anak perempuan *ksatria ambtenaar* dan kalangan di luar ini, dimobilisasi sebagai *jugun ianfu*, untuk melayani kebutuhan seksual tentara Jepang.

Perempuan sebagai *koncowingking* tersebut kiranya dikukuhkan secara ideologis dalam bangunan sosial Orde Baru. Lebih jauh dikembangkan dalam praktik politik sebagai ideologi dominan untuk mengarahkan pandangan masyarakat Indonesia yang sejatinya memiliki ragam pandangan kebudayaan terhadap

---

[8] Fujinkai berasal dari kata "fujin" artinya perempuan dan "kai" artinya berbakti.

posisi politik perempuan. Petanda hegemoni ini dimaknakan sebagai kebenaran "kebudayaan Indonesia" terhadap perempuan.

Sekait dengan bangunan sosial Orde Baru, Julia Suryakusuma telah membangun kerangka analitik yang menjelaskan bagaimana Orde Baru menafsir peran perempuan, yang ia sebut *Ibuisme Negara,* berlandaskan pada tradisi *priyayi* Jawa yang berkawin dengan tradisi *petite bourguasi* kolonial Belanda. Orde Baru menafsir bangunan sosial kenegaraan seperti sebuah keluarga, di mana peran Ibu adalah melengkapi status kekuasaan Bapak. Bapak adalah entitas kuasa yang memerintah sebuah negara, dan Ibu berperan melayani kelangsungan entitas kuasa tersebut. Bapak berperan mengontrol peran Ibu sampai ke tingkat seksualitas melalui sistem kenegaraan.

Kerangka sosiologis Ibu dan Bapak dalam sistem kenegaraan yang dikonstruksi Suryakusuma tersebut berhasil menjelaskan pertanyaan, mengapa Orde Baru menciptakan organisasi perempuan semodel Dharma Wanita dan PKK (saya tambahkan juga Dharma Pertiwi). Persisnya *Militerisme Orde Baru* mereproduksi teks, praktik dan makna militerisme negeri jajahan ala Jepang terhadap perempuan. Ideologi tersebut menciptakan sarana praktiknya berupa organisasi Dharma Wanita yang mirip *Fujinkai* dan mereproduksi teks tentang "Lima Tugas Wanita" dari *Serat Centhini*[9] kemudian memaknai sebagai Panca Dharma Wanita.[10] Dengan demikian, *koncowingking* terkukuhkan sebagai bangunan ideologi yang menjadi pasangan *ksatria ambtenaar* yang bersemangat *bushido samurai.*

Tahap-tahap Pengukuhan *Koncowingkingisme*

Reproduksi dan pengukuhan *koncowingkingisme* berdampingan dengan usaha militer (baca: Angkatan Darat) berperan serta dalam kehidupan politik negara. Ambisi tersebut gagal saat turut Pemilu 1955, namun tampak berhasil setelah Dekrit Presiden 1959. Militer memasuki bidang

---

[9] Isteri yang sempurna disimbolkan dengan Lima Jari Tangan. Jari telunjuk melambankan bahwa isteri tidak boleh memerinah suami' jari tengah (panunggul) punya arti bahwa isteri berkewajiban mengunggulkan-unggulkan derajat dan martabat suaminya, jari manis artinya bahwa isteri harus bersikap manis terhadap suami, jari keligking punya arti bahwa perempuan harus padnai mengelola uang pemberian suami

[10] Isteri yang sempurna berkewajiban untuk mendampingi suami, melahirkan dan merawat anak, mengatur keuangan rumah tangga, boleh bekerja asalkan hanya pencari nafkah tambahan, boleh beroganisasi selama organisasi sosial

ekonomi dan politik, sembari membangun konsolidasi dan penguatan institusi kemiliterannya. Puncaknya, sebagaimana perjalanan Kamukten Sutawijaya menjadi raja Mataram dengan gelar Panembahan Senopati, adalah tegaknya kekuasaan militer di Indonesia dengan nama Orde Baru. Proses ke arah penegakan kekuasaan itu terbaca tahap-tahapnya, yang saya rumuskan sebagai berikut:

Tahap I: Persiapan Memasuki Arena Politik 1955 - 1965

Menjelang Pemilu 1955,[11] Angkatan Darat membentuk Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI) sebagai partai politik kontestan Pemilu. Namun perolehan suaranya hanya 8 kursi. Kenyataan ini mengecewakan Angkatan Darat yang ingin menguasai gelanggang politik – yang pada masa itu telah dikuasai oleh partai-partai politik.

Sukarno mengeluarkan "konsepsi politik"[12]. pada 21 Februari 1957, dengan maksud untuk pengobat kecewa para kontestan yang kalah. Konsepsi politik itu berisi, *pertama,* pembentukan kabinet "kaki empat" (Masyumi, PNI, NU dan PKI). *Kedua,* pembentukan Dewan Nasional (Denas) yang dipimpinannya sendiri, beranggotakan empat kepala staf Angkatan, wakil golongan fungsional dan daerah. Melalui Denas inilah golongan fungsional yang kemudian mengubah nama menjadi golongan karya (bukan Golkar) mengembangkan posisinya dalam lembaga politik, untuk memuluskan peranan politik "dwifungsi" militer.

Melalui Dekrit 5 Juli 1959, Sukarno membubarkan Konstituate untuk kembali ke UUD 1945. Beberapa bulan setelahnya, Sukarno membubarkan Parlemen hasil Pemilu 1955, dan kemudian setelah mendengar saran dari pimpinan Nasakom-Mil (Ali Sastroamidjojo, Idham Chalid, DN Aidit dan Mayjen Wiluyo Puspoyudo) dalam pertemuan di Tampaksiring Bali, Sukarno mengumumkan susunan DPR Gotong Royong yang separuh terdiri golongan politik (partai-partai) dan separuh golongan karya. Tak lama kemudian susunan MPR-S yang juga "berporos Nasakom-Mil"

[11] Lihat Ulf Sundhaussen, *Politik Militer Indonesia 1945-1967 – Menuju Dwi Fungsi ABRI,* LP3ES, Jakarta, cetakan pertama 1986. Lihat juga, AH Nasution, *Memenuhi Panggilan Tugas Jilid 3: Masa Pancaroba Pertama,* PT Gunung Agung, Jakarta, 1983

[12] ibid

diumumkan.. Hampir sepertiga anggota Kabinet dan DPRGR berasal dari militer, yang memberi status dirinya sebagai golongan karya angkatan bersenjata.[13]

Sejalan keberhasilan dan legitimasi UUD19 45 masuk ke arena eksekutif dan legislatif ini, langkah militer selanjutnya adalah melebur ketiga satuan angkatan perang dan kepolisian menjadi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Masing-masing Kepala Staf Angkatan tersebut diberi kedudukan Sukarno sebagai menteri negara. Tetapi, sejak berlakunya SOB (*staat van oorlog en van Beleg*) pada Maret 1957 Indonesia berada dalam keadaan "darurat militer", dan sebenarnya militer sudah menguasai pemerintahan dan lembaga lembaganya.[14]

Peleburan satuan angkatan tersebut berpengaruh pada "nasib" organisasi isteri angkatan perang dan kepolisian. Semula Persit (organisasi isteri AD), Pia Ardhya Garini (organisasi isteri AU), Yalasenastri (organisasi isteri AL), Bhayangkari (organisasi isteri Polisi), berdiri otonom dan tidak menjadi bagian dari struktur angkatan perang dan kepolisian. Sebagai contoh adalah Persit[15], meskipun anggotanya adalah isteri AD, organisasi ini terpisah dari struktur kedinasan AD. Para aktivisnya mencari dana di luar kedinasan suaminya, dan para pengurus itu dipilih berdasarkan kecakapannya dan bukan karena jabatan suaminya. Persit mempunyai agenda untuk memperjuangkan kepentingan perempuan, khususnya isteri Angkatan Darat. Agenda perjuangan mereka yang penting dicatat adalah memperjuangkan kenaikan gaji janda militer, baik yang suaminya gugur di medan perang maupun karena mati alamiah. Agenda lainnya adalah memperjuangkan hak suara perempuan ke Departemen Agama dalam penyusunan UU Perkawinan. Untuk menjalankan roda organisasi dan agenda perjuangannya tersebut, Persit membangun bidang usaha secara mandiri.[16]

---

[13] Wawancara dengan Hardoyo, mantan anggota DPR-GR dari Fraksi Karya Pemuda tahun 1959-1965

[14] Ibid

[15] Dalam bukunya AH Nasution, *Memenuhi Panggilan Tugas*, Jilid 5, CV Haji Masagung, Jakarta, 1989

[16] Ibid

Politik perempuan Persit ini tidak disukai Jenderal Achmad Yani, karena dianggap tidak layak, karena itu organisasi ini diintervensi untuk mengadakan Kongres. Achmad Yani berpidato di depan Kongres tersebut bahwa Persit hanya boleh memiliki satu sikap politik, yakni doktrin militer, dan tidak boleh berpolitik di luar doktrin itu. Achmad Yani juga minta agar Persit tidak boleh berdiri otonom dan terpisah dari kesatuan AD. Permintaan Achmad Yani ini ditolak oleh Dewan Pengurus Pusat Persit yang dipimpin Ny. Sunarti (isteri Nasution)[17].

Achmad Yani menarik paksa perwakilan Persit di KOWANI. Tetapi tindakannya itu tetap tidak dihiraukan Persit, hingga Achmad Yani membekukan Dewan Pengurus Pusat Persit. Kemudian, Achmad Yani membentuk *caretaker* untuk mengadakan kembali Kongres Persit. Dalam Kongres tersebut, struktur organisasi Persit dirombak dan disatukan ke dalam satuan Angkatan Darat. Nama Persit diubah menjadi Kartika Candra Kirana. Langkah Achmad Yani ini juga dilakukan terhadap Pia Ardhya Garini, Yalasenastri dan Bhayangkari, yang keotonomian organisasi itu dilebur ke dalam satuan dinas suami masing-masing.[18] Keempat organisasi isteri itu kemudian disatukan dalam payung Badan Kerja Sama (BKS) Dharma Pertiwi pada 1964, dan sejak 1966 bernaung di bawah pembinaan HANKAM ABRI.[19] Kemudian pada 1972, sebutan BKS dihapus dari Dharma Pertiwi dan tinggalah Dharma Pertiwi saja sebagai organisasi isteri ABRI.

Setelah otonomi politiknya dihancurkan, politik BKS Dharma Pertiwi tunduk tanpa *reserve* di garis belakang ABRI. Mereka mendapat doktrin militer yang menekankan pada ketundukan dan kepatuhan komando. Dharma Pertiwi tercatat sebagai salah satu anggota Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekber Golkar) yang dimotori Angkatan Darat untuk membendung kegiatan PKI dan simpatisannya[20] Organisasi perempuan yang masuk ke Sekber Golkar

---

[17] Ibid

[18] Ibid

[19] Ibid, Lihat juga: Sejarah 50 tahun KOWANI hal. 172

[20] Dalam bukunya Sukanti Suryocondro berjudul *Potret Pergeakan Wanita Indonesia,* Yayasan Ilmu-ilmu Sosial, Jakarta, 1984, disebutkan bahwa dalam usaha untuk membendung kegiatan Partai Komunis Indonesia (PKI), Angkatan Darat memprakarsai berdirinya Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekber Golkar) dan mengajak organisasi perempuan masuk ke dalamnya. Dharma Pertiwi sebagai bagian dari Angkatan Darat otomatis masuk ke Sekber Golkar

meliputi unsur ABRI, organisasi-oraginsasi perempuan yang berasas agama, organisasi perempuan yang punya kaitan dengan Partai Sosialis Indonesia (PSI) dan organisasi perempuan pegawai Departemen-departeman dan Lembaga non-departemen (IKWANDEP, Ikatan Wanita antar Departemen yang didirikan pada 1964).[21]

Tahap II: *Putsch*[22] 1 Oktober 1965

Pada 1 Oktober (dinihari) 1965, Achmad Yani dan kawan-kawannya diculik dan dibunuh oleh prajurit Cakrabirawa, yang mengatasnamakan Gerakan 30 September. Mayat ketujuh jenderal tersebut dibuang ke sebuah sumur tua di daerah Lubang Buaya. Pada hari itu juga Panglima KOSTRAD, Mayjen Suharto mengumumkan di radio bahwa tentara telah berhasil membekuk Gerakan 30 September yang dipimpin PKI untuk mengambil alih kekuasaan yang sah. Beberapa hari kemudian, terjadi perburuan dan penangkapan anggota PKI dan ormas-ormasnya secara besar-besaran di seluruh Indonesia.[23]

Koran-koran, terutama koran ABRI seperti *Berita Yudha,* membuat *head line* yang menyatakan keterlibatan Gerakan Wanita Indonesia (Gerwani) dalam peristiwa 1 Oktober 1965. Militer menyatakan bahwa Gerwani adalah pelacur yang bejat moral, yang telah menyiksa seksualitas para jenderal sebelum membunuhnya, sambil menari-nari telanjang. Beberapa foto yang dimuat dalam koran tersebut, antara lain bernama Saija, Atika, disebutkan pelacur anggota Gerwani pelaku tindakan tak beradab itu.[24] Dengan demikian militer berhasil menanamkan ingatan kolektif masyarakat, bahwa PKI adalah dalang pembunuhan para jenderal dan Gerwani adalah pelacur bejat moral yang menyiksa alat kelamin para jenderal tersebut. Sejak itu Gerwani dijadikan preseden buruk bagi organisasi perempuan yang bekerja di garis massa.

[21] Sejarah 50 tahun KOWANI, op.cit

[22] Istilah ini dipergunakan Saskia Wieringa untuk menyebut peristiwa 1 Oktober 1965 dalam disertasinya yang berjudul *The Politization Gender Relation in Indonesia: The Indonesian Women Movembet anda Gerwani until The New Order.*

[23] Ibid.

[24] Ibid

Tahap III: Pengambilalihan Kekuasaan 1966 - 1968

Setelah Suharto dan kelompoknya berhasil mengantongi Supersemar, tentang mandat untuk melakukan pemulihan keamanan dari Sukarno.[25] Sejak itu Suharto melancarkan komando operasi pemulihan keamanan dan ketertiban (KOPKAMTIB), untuk membasmi gerakan yang mereka sebut G 30 S/PKI.[26] Padahal pemberlakukan KOPKAMTIB menurut Perpu No. 23/1959 mengenai "Keadaan Bahaya"[27] harus melalui persetujuan DPR, sebelum menyatakan negara dalam situasi "darurat militer", yang artinya kendali pemerintahan di bawah komandan operasi militer.

Langkah selanjutnya Suharto dan kelompoknya melakukan tindakan, *pertama* memberhentikan anggota MPR/DPRGR yang dipandang pro-Sukarno.[28] *Kedua,* sisa anggota MPR/DPR (ada yang menyebutnya anggota "DPR Inkonstitusional") yang pro-Suharto memanggil Sukarno untuk diminta pertanggungajwaban sekait dengan Peristiwa 1 Oktober 1965. Di depan anggota parlemen tersebut, Sukarno yang dipilih dan diberi mandat anggota MPR/DPR hasil Pemilu 1955 membacakan "Nawaksara" dan "Pelengkap Nawaksara", sekaligus mempertanyakan hak MPR/DPR yang meminta pertanggungjawaban darinya saat itu[29]. *Ketiga,* "DPR Inkonstitusional" yang ketuanya, Jenderal AH Nasution, kemudian menggelar Sidang Istimewa pada 1966 untuk menetapkan Suharto sebagai presiden pengganti Sukarno –yang saat itu berstatus tahanan rumah.

---

[25] Ulf Sundhaussn, op.cit. Menurut Ki Oetomo Darmadi, mantan anggota inteligen zaman Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin, yang menjadi saksi sejarah pada waktu itu, bahwa Suharto telah memanipulsi Supersemar yang sebenarnya adalah perintah Sukarno untuk menangani Gerakan 1 Oktober (Gestok, Sukarno menyebutnya demikian) menjadi alih kekuasaan. Lihat juga Saskia, op.cit

[26] Wawancara dengan Hardoyo, op.cit

[27] Perpu Pemerintah pengganti UU tentang Keadaan Bahaya, tulisan Letkol CKh. Kabul Arifin, Bc.Hk; Letkol CKh. Mr. Sutjipto; Kapten CKh Sudjiwo, BcHk, Bappit Pusat "Permata", Jakarta

[28] Tindakan ini jelas melanggar konstitusi sebab pennggantian dan pengangkatan anggota DPR melalui mekanisme Pemilu.

[29] Secara konstitusional Sukarno benar, anggota MPR/DPR yang diangkat Suharto selaku Panglima KOPKAMTIB tidak punya hak untuk meminta pertanggungjawaban Sukarno. Jadi yang inkonstitusional adalah anggota DPR tersebut. Namun menurut Ulf Sundhaussen, op.cit.; akhirnya Sukarno "menyerahkan" kekuasaan eksekutif ke tangan Suharto dalam situasi "terjepit"

Presiden Suharto kemudian membuat "konsensus nasional"[30] dengan sejumlah Ormas untuk memastikan loyalitas dan dukungan terhadap Orde Baru atas "kesepakatan" kembali ke Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Faktanya, "konsensus" tersebut adalah "musyawarah mufakat" Orde Baru yang mengatasnamakan Pancasila dan UUD 1945 untuk mendapat legitimasi konstitusional. Konsensus yang selanjutnya disebut Tri Tuntutan Rakyat (Tritura), menyatakan tiga agenda mendesak, yaitu membubarkan PKI dan seluruh ormasnya, menurunkan harga dan *retooling* kabinet. *Retooling* kabinet yang terjadi pada masa Orde Baru adalah pembersihan Kabinet Dwikora dari unsur PNI, PKI dan pendukung Sukarno lainnya.[31]

"Konsensus Nasional" dengan organisasi-organisasi perempuan dijalin melalui Kongres Wanita Indonesia (KOWANI). Payung organisasi-organisasi perempuan seluruh Indonesia ini menggelar Kongres Luar Biasa di Gedung Wanita, Jalan Diponegoro 26, Jakarta, pada 30 Mei s.d. 1 Juni 1966. Kongres ini dihadiri wakil-wakil sekitar 35 organisasi anggota KOWANI.[32] Dibuka oleh pidato ketua panitia Kongres, Ny. Soewondopranoto dari Bhayangkari, kemudian Ny. B. Simorangkir selaku Dewan Pimpinan KOWANI dan puncaknya ditutup pidato Suharto[33] mengenai "Fungsi dan Kedudukan KOWANI". Materi yang dipidatokan Suharto membahasa tentang "kedudukan wanita dalam sejarah kemasyarakatan", "kedudukan wanita dalam sejarah Indonesia" dan 'peranan wanita dalam tujuan dan upaya revolusi Indonesia"[34].

---

[30] Penulis buku ini adalah Nugroho Notosusanto, *Tercapainya Konsensus Nasional* 1966-1969, Nalai Pustaka, Jakarta, 1985. Nugroho adalah sejarawan yang, antara lain menyususn buku sejarah Indonesia versi rezim Orde Baru.

[31] Antara lain korbannya adalah Oei Tjoe Tat, yang pro-Sukarno dalam *Memoar Oei Tjoe Tat* yang diterbitkan Hasta Mitra, Jakarta, 1995. Ia memberi kesaksian mengenai langkah inkonstusi Suharto termasuk membuka kebohongan hasil visum tim dokter RSCM mengenai keadaan mayat tujuh orang jenderal yang dibunuh pada Peristiwa 1 Oktober 1965.

[32] Ada pada notulensi KOWANI yang dibukukan dalam rangka memperingati ulang tahunnya yang ke 50 tahun. Bukunya berjudul Sejarah Setengah Abad Pergerakan Wanita Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1978

[33] Dalam posisinya sebagai KOPKAMTIB yang hakekatnya adalah presiden "de facto", Menteri Panglima AD dan wakil PM a.i. Bidang Pertahanan dan Keamanan

[34] Ibid. Sayang dalam notulensi tersebut tidak dijelaskan apa isi pidato Suharto, bagaimana pandangannya tentang kedudukan wanita dalam sejarah Indonesia, dalam kemasyarakatan dan revolusi Indonesia.

Suharto mendesak dan menuntut pertanggungjawaban "Wanita Indonesia" untuk melaksanakan Tritura, yakni membubarkan PKI dan ormas-ormasnya, penurunan harga dan *retooling* kabinet Sukarno.[35]

Kongres tersebut menghasilkan resolusi yang menyatakan dukungan terhadap pemerintahan yang sah, yaitu Orde Baru, dan kembali ke Pancasila serta UUD 45 secara murni dan konsekuen. Resolusi Kongres mendesak pemerintah segera mengadakan Pemilu dan pembersihan lembaga-lembaga negara dari simpatisan Gerakan 1 Oktober. Jauh sebelum Kongres, 29 Oktober 1965, KOWANI telah memecat Gerwani sebagai anggota. Namun, baru bisa memecat Ketua KOWANI, Hurustiati Subandrio, pada 1966, setelah Dr. Subandrio ditangkap dan dipenjarakan serta dinilai simpatisan negara blok sosialis/komunis [36]

Selain itu KOWANI bertekad mengemban amanat persatuan dan kesatuan organisasi perempuan dan yang mengacu pada semangat perempuan "progresif revolusioner", dengan melaksanakan tiga tugas utama perempuan revolusioner. Tugas revolusioner itu adalah pengabdian, *pertama,* sebagai isteri, sebagai ibu rumah tangga, dan sebagai ibu bangsa. *Kedua,* perjuangan melaksanakan persamaan hak antara laki-laki dan perempuan. *Ketiga,* perjuangan membentuk masyarakat sosialis yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Pengabdian yang terakhir ini masih diliputi semangat melaksanakan Manipol/USDEK, meski kemudian dihapus setelah SI MPRS 1966.

Setelah *retooling* aparat lembaga tinggi negara, antara lain DPRGR, Kowani mendapat jatah memasukkan wakilnya ke lembaga legislatif tersebut. Ny. SR Lasmindar dari Persit Kartika Candrakrina resmi diangkat menjadi anggota DPR atas nama KOWANI, sejak Juni 1966 sampai dengan 1971. Jadi KOWANI ikut serta menetapkan Suharto dalam SI MPRS sebagai presiden pada waktu itu.

Setelah ikut serta dalam SI MPRS, sikap KOWANI berubah terhadap Hari Perempuan Internasional yang lazimnya dirayakan setiap

---

[35] Ibid. hal 180

[36] Sejarah 50 tahun KOWANI, op.cit hal 170-174

8 Maret. Sejak 1967, KOWANI tidak lagi memperingati hari bersejarah kaum perempuan sedunia itu. KOWANI juga tidak lagi memperingati Hari Anak Internasional 1 Juni. Alasannya Hari Perempuan dan Hari Anak itu diprakarsai oleh negara-negara komunis.[37]

Langkah KOWANI selanjutnya adalah mengundang Aisyiah, yang menyatakan diri keluar pada Kongres KOWANI ke-7 di Solo, untuk menjadi anggota KOWANI kembali.[38] Anehnya, Gerakan Wanita Sosialis (GWS) –organisasi perempuan yang berafiliasi dengan Partai Sosialis Indonesia (PSI), sejak saat itu tidak pernah mendapat undangan rapat dari KOWANI. Pimpinan GWS, Poppy Syahrir[39], melayangkan surat ke DPP KOWANI, menjelaskan bahwa GWS tidak terlibat Gerakan 1 Oktober 1965. Setelah mengirim pernyataan itu, barulah GWS mendapat undangan rapat seperti sediakala. Kelak GWS mengubah akronimnya dengan menghilangkan kata "sosialis" dan menggantikannya dengan "sejahtera". Organisasi perempuan yang berafiliasi dengan Partai Nasionalis Indonesia (PNI), yaitu Wanita Marhaen, juga mengubah namanya menjadi Persatuan Wanita Nasional (PERWANAS)[40]. Perlu diketahui bahwa sebagian anggota PNI pendukung Sukarno, termasuk anggota Wanita Marhaen telah ditangkap dan dimasukkan penjara Orde Baru, senasib dengan anggota PKI dan ormas-ormasnya.

Konsensus Nasional Orde Baru dengan KOWANI itu sebenarnya adalah membangun pemaknaan politik terhadap posisi perempuan sesuai dengan nilai *kekoncowingkingan*. Berbeda dengan sebelumnya, pemahaman tentang posisi perempuan lebih beragam, ada yang berlandaskan *kekoncowingkingan*, ada yang berlandaskan persamaan hak dan derajat, ada yang berlandaskan keadilan kelas sosial. Tetapi, setelah KOWANI berkonsensus dengan Orde Baru, keberagaman pemaknaan posisi politik perempuan diringkus ke sebuah pemaknaan tunggal, yakni menjadi *konco wingking* rezim yang berkuasa.

---

[37] Ibid. Orde Baru memprakarsai Hari Anak Nasional tanggal 23 Juli

[38] Ibid

[39] Wawancara dengan Poppy Syahrir, salah satu dewan pimpinan GWS, tahun 1990-an

[40] Sejarah 50 tahun KOWANI, op.cit Juga informasi dari salah seorang anggota dewan pimpinan PERWANAS

Keberhasilan Orde Baru melucuti posisi politik perempuan itu didukung sebuah propaganda hitam mengenai Gerwani, perempuan militan progressif revolusioner itu ditafsirkan sebagai pelacur yang menari Harum Bunga (menari telanjang) sebelum membunuh para Jenderal secara keji. Dampak propaganda tersebut serupa dengan pembunuhan karakter bagi perempuan yang berpolitik, militan dan progressif revolusioner. Maka tak heran jika organisasi-organisasi perempuan tersebut melucuti otonomi politik perempuannya dan kembali dalam peran sebagai *konco wingking* kekuasaan, karena resiko menentang bisa senasib dengan anggota Gerwani yang meringkuk dalam penjara.

Tahap IV: Penegakan Kekuasaan Orde Baru 1968-1970

Rupanya sudah menjadi keyakinan di antara pendukung Orde Baru, bahwa kehancuran ekonomi Indonesia pada masa itu diakibatkan oleh konflik ideologi yang tak berkesudahan. Karena itu perlu diciptakan masyarakat Indonesia yang bebas dari ideologi, dan yang dapat berkonsentrasi untuk melaksanakan pembangunan ekonomi nasional. "Ketenteraman" merupakan syarat terciptanya iklim bisnis, di mana penanaman modal, proses produksi, distribusi dan konsumsi, dapat berjalan lancar. "Ketenteraman" ini juga merupakan syarat IMF dan World Bank selaku pemberi dana pinjaman untuk mengatasi krisis ekonomi Indonesia.[41]

Salah satu langkah menciptakan "ketenteraman" adalah depolitisasi massa dengan cara memangkas partai-partai politik yang jumlahnya belasan menjadi tiga partai politik. Partai yang berasas islam dilebur menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP), partai yang berasas nasional dan kristen dilebur menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Sedangkan golongan karya yang terdiri dari golongan fungsional seperti perempuan, buruh, petani, pemuda, ABRI, pegawai pemerintah otomatis anggota Golkar. Secara umum kelompok fungsional dalam Golkar ini, sebelumnya telah bergabung dalam Sekber Golkar.[42]

---

[41] Mohtar Mas'oed, op.cit

[42] Ibid. Lihat juga Ulf Sudhaussen, op.cit

Anggota Dharma Pertiwi, IKWANDEP, dan isteri pegawai pemerintah, seperti Pertiwi (organisasi isteri pegawai negeri yang bernaung di bawah Departemen Dalam Negeri), dan pendukung lainnya, otomatis menjadi anggota Golkar pula. Pada saat Pemilu 1971, kaum isteri ini dikerahkan untuk mendampingi aparatus Orde Baru (suami) memobilisasi massa keluarga, khususnya isteri dan anak, guna memenangkan Pemilu.

Tahap V: Pemantaban Kekuasaan Orde Baru 1970-1984

Setelah Golkar memenangkan Pemilu, kemenangannya harus dimantapkan dan karena itu diciptakan "kaki-kaki" penunjang agar dapat mengontrol massa tetap berada di jalur Golkar. Penguasa kemudian membentuk dan meresmikan ormas-ormas, baik yang dulu telah berhimpun dalam Sekber Golkar, maupun yang belum namun sudah dikerahkan untuk mendukung Golkar. Ormas yang dibentuk untuk mendukung kekuasaan Orde Baru seperti ini disebut korporatis negara.[43] Penting dicatat bahwa pada 1974, sekitar 19 organisasi isteri pegawai pemerintah, baik yang berada dalam jajaran Depdagri, Deplu, Depkeh, maupun lembaga tinggi negara lainnya, dilebur ke dalam satu wadah yang diberi nama Dharma Wanita.

"Nasib" organisasi isteri pegawai pemerintah ini serupa dengan yang dialami organisasi isteri ABRI. Sebelumnya, organisasi isteri pegawai pemerintah ini terpisah dari dinas pemerintahan dan mempunyai kegiatan otonom. Setelah dilebur menjadi Dharma Wanita,[44] organisasi isteri ini masuk ke dalam struktur kedinasan pemerintah, dengan kegiatan-kegiatan mendampingi tugas suami. Struktur organisasi Dharma Wanita mengacu pada Dharma Pertiwi, yakni mengikuti hirarki dan komando birokrasi pusat, dimana pimpinan birokrasi tertinggi bertugas membina dan mengontrol roda organisasi. Sejalan dengan pengukuhan Dharma Wanita, para suami pegawai negeri tersebut dihimpun dalam Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI). Jadi, Korpri merupakan pasangan Dharma Wanita.

---

[43] Ibid.

[44] Buku Pegangan Organisasi Dharma Wanita, bab "Sejarah Dharma Wanita", diterbitkan oleh Dharma Wanita Pusat. Juga catatan dari Maria Ulfah Soebadio, dewan pimpinan GWS, yang pernah duduk di dewan pimpinan KOWANI pada masa pemerintahan Sukarno mengenai "Pergerakan Wanita Indonesia".

Pada tahun yang sama, UU Perkawinan yang mengukuhkan pembagian kerja secara seksual, yakni posisi suami adalah kepala keluarga, sedangkan isteri adalah ibu rumah tangga, disahkan.[45] Juga lahir PP 10 yang membatasi pegawai pemerintah dan ABRI berpoligini. Akan tetapi, dengan dikukuhkannya pembagian kerja secara seksual dalam UU Perkawinan, yang menempatkan posisi suami lebih tinggi dibanding isteri, berdampak melemahkan posisi tawar para isteri dalam segala keputusan kerumahtanggaan. Karena itu, pegawai pemerintah dan ABRI tetap ditemukan berpraktik poligini, hingga PP 10 acapkali kehilangan daya otoritatif.

Terpenting untuk diingat, bahwa pada masa pemantapan kekuasaan militer Orde Baru ini, *Panca Dharma Wanita* diresmikan sebagai sistem normatif anggota Dharma Pertiwi, Dharma Wanita dan PKK Teks resmi itu berisikan: Wanita Indonsia berfungsi melaksanakan tugas: (1) sebagai pendamping suami, (2) sebagai ibu yang melahirkan dan mengasuh anak, (3) sebagai pengatur ekonomi rumah tangga, (4) sebagai pencari nafkah tambahan, (5) sebagai anggota organisasi sosial kemasyarakatan. *Panca Dharma Wanita* ini mengekspresikan statemen ideologi *koncowingking militerisme Orde Baru,* yang menghegemoni pandangan hidup perempuan dan laki-laki di Indonesia secara keseluruhan.

Pada 1975, pemerintah Indonesia mendapat undangan untuk mengikuti Konferensi Perempuan I sedunia di Mexico City. Wakil dari Indonesia terdiri dari KOWANI, Dharma Wanita dan Dharma Pertiwi. Delegasi Indonesia dipimpin, antara lain oleh Sunawar Sukowati dari Menko Kesra. Konferensi tersebut menghasilkan resolusi bahwa negara-negara anggota PBB memiliki keterikatan untuk mengintegrasikan perempuan dalam pembangunan. Pelaksanaan ini merujuk pada konsep *women in development* (WID)[46]

---

[45] Resolusi I Kongres ke-15 KOWANI tahun 1970, berisikan desakan kepada DPRGR supaya segera mengesahkan RUU Perkawinan. RUU Perkawinan ini bukan rancangan oleh Ny. Soemari dari Wanita Demokrat pada masa pemerintahan Sukarno, namun tidak jelas apakah KOWANI dilibatkan untuk ikut merumuskan RUU-nya.

[46] Pada tahun 1970-an sebagian ahli pembangunan menyadari kritik dari sarjana feminis, bahwa mereka tidak mempedulikan kontribusi kaum perempuan dalam pembangunan. Akibatnya banyak kaum perempuaan di dunia ketiga tersisih dari basis produksinya dan menjadi bertambah miskin. Pemikiran ini mendapat sambutan di PBB yang menugaskan Komisi Sosial dan Ekonomi (ECOSOC) untuk membuat penelitian ke berbagai negara di Afrika, Asia dan

Kebijakan PBB untuk kaum perempuan disambut Orde Baru dengan memasukkan agenda tersebut ke dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN) pada Pelita III. Untuk mengurus program ini dibentuk kementrian muda Urusan Peranan Wanita (UPW), terutama sebagai institusi pelaksana proyek WID yang dananya sangat besar. Menteri muda UPW pertama adalah Lasiyah Soetanto mantan Dewan Pengurus Pusat KOWANI. Kementrian ini bertugas membuat laporan tentang keadaan status perempuan Indonesia dan menyalurkan dana proyek tersebut untuk meningkatkan status perempuan di Indonesia.

WID di-Indonesia-kan menjadi Peningkatan Peranan Wanita (P2W), yang pelaksanaannya diselaraskan dengan program pembangunan nasional, yaitu pembangunan sosial dan budaya. Program ini dijalankan awal dekade 1980-an meliputi peningkatan perempuan di sektor pendidikan, ketenagakerjaan dan usaha kecil, yang juga dilaksanakan 14 departemen berupa penyuluhan untuk peningkatan peran ibu, anak dan remaja.[47] Tetapi ketika program P2W dimaknai oleh *Militerisme Orde Baru,* maka hanya berdampak meningkatkan kualitas *koncowingkinisme*..

Media pelaksana program tersebut, antara lain melalaui program Pendidikan Kesejahteraan Keluarga (PKK), yang pada tahun 1983 diresmikan sebagai organisasi korporatis negara. Istilah "pendidikan" diganti menjadi "pembinaan", hingga akronim PKK berubah menjadi Pembinaan Kesejahteran keluarga. Padahal, gagasan PKK awalnya adalah untuk mengatasi persoalan rakyat Indonesia yang sedang membangun dan masih jauh dari kemajuan. Gagasan tersebut dicetuskan pada seminar di Bogor yang diadakan Departemen Kesehatan pada 1957. Untuk mewujudkan gagasan tersebut dibentuk sebuah komite kerja yang terdiri dari depatemen Pendidikan, Kesehatan, Pertanian, Agama, Tenaga kerja dan sejumlah aktivis organisasi perempuan.[48] Komite ini telah menyusun 10

Amerika Latin. Langkah selanjutnya Komisi ini mengadakan Konperensi Perempuan Internasional I di Mexico untuk mengajak negara-negara anggota membahas persoalan perempuan ini. Penggagas upaya untuk mengintegrasikan perempuan *(women in development)* dalam pembangunan, antara lain dikemukakan Ester Boserup.

[47] Diambil dari bahan-bahan *Peningkatan Peranan Wanita* yang diterbitkan oleh kementrian UPW.

[48] Julia I. Suryakusuma, op.cit

program PKK[49], yang pertama kali diimplementasikan di Jawa Tengah pada 1960, namun terhenti oleh peristiwa pengambilalihan kekuasaan oleh Orde Baru, dan diaktifkan kembali oleh Kardinah Supardjo Rustam yang kala itu menjadi isteri gubernur Jawa Tengah pada 1971. Perlu diketahui, PKK pada masa Orde Baru ini telah mengalami perubahan gagasan dari awalnya. Pada masa Sukarno itu gagasan PKK diwarnai oleh sikap yang pro-rakyat kecil, sementara pada masa Orde Baru hanya dilambari oleh kepentingan target pembangunan.

Tahap VI: Pelestarian Kekuasaan Orde Baru 1984 - sebelum 1998

Setelah kekuasaan dinilai mantap dan punya kekuatan konstitusional, kini tinggal memikirkan bagaimana kekuasaan tersebut lestari. Masa ini ditandai oleh pemusatan kekayaan negara di tangan militer dan penempatan anggota keluarga di dalam badan legislatif, eksekutif dan bisnis, sekitar 1984 hingga lengsernya Suharto (1998).

Untuk melestarikan kekuasaan tersebut, Suharto membangun "kaki-kaki penyangga" yang lebih dipercayakan kepada anggota keluarga dan kroninya. Mulanya Tutut dilatih dalam arena bisnis dan pekerjaan sosial, kemudian mulai masuk ke arena politik, yakni menjadi orang kuat di Golkar, dan otomatis terpilih sebagai anggota legislatif. Kiprah Tutut segera disusul adik-adiknya, Bambang, Tommy dan Titik. Sehingga keluarga Suharto menguasai posisi strategis, yaitu arena politik, ekonomi dan konstitusi. Sekalipun penguasaan arena tersebut dilakukan dengan cara manipulasi uang negara dan mengorbankan rakyat kecil, seperti petani.[50]

---

[49] (1) penghayatan dan pengamalan Pancasila; (2) gotong royong; (3) pangan; (4) sandang; (5) perumahan dan tata laksanan rumah tangga; (6) pendidikan dan ketrampilan; (7) kesehatan; (8) pengembangkan kehidupan berkoperasi; (9) kelestarian lingkungan hidup; (10) peencanaan sehat. Lihat tulisan Ibu Kardinah Soepardjo Roestam, *Wanita, Martabat dan Pembangunan*, Participatory Development Forum, Jakarta, 1993. Ibu Kardinah dikenal sebagai tokoh penggerak PKK dan berhasil menasionalkan program ini. Dia menggeluti PKK sejak Soepardjo Roestam menjadi gubernur Jawa Tengah.

[50] Sumber dari berbagai media cetak

Sekalipun perempuan, Tutut tidak pernah bicara tentang persoalan perempuan, apalagi menunjukkan sikap pembelaan. Dia menonjol sebagai perempuan yang ditokohkan namun tidak berkait dengan organisasi perempuan korporatis negara, seperti Dharma Pertiwi maupun dengan kementrian UPW.

Hal lain, pada tahun 1984, program PKK diresmikan sebagai organisasi korporatis negara untuk mewadahi, memobilisasi dan mengontrol atau untuk membina kegiatan perempuan yang bukan isteri ABRI dan pegawai pemerintah. Maksud itu terlihat pada pengubahan "Pendidikan" Kesejahteraan keluarga menjadi "Pembinaan" Kesejahteraan Keluarga. Tujuannya adalah untuk memobilisasi suara Golkar dalam Pemilu. PKK menjadi alat politik ketika dicantumkan dalam GBHN Pelita IV (1984). PKK juga menjadi medium untuk mobilisasi perempuan di kalangan ekonomi rendah. Seperti misalnya, ketika menjelang SU MPR, anggota PKK dikumpulkan untuk mendengar ceramah dari pemerintah dan ABRI mengenai kewaspadaan nasional. Ketika BKKBN mengejar target akseptor, anggota PKK dikumpulkan, lalu didaftar yang belum ber-KB dan selanjutnya diberi alat kontrasepsi sesuai yang telah disediakan Petugas Lapangan -KB. Ketika menjelang pemilu, anggota PKK dikerahkan untuk menghadiri kampanye Golkar.[51] Jadi, 10 program PKK yang tertulis di sebuah papan dan ditempel di kantor kelurahan hanya sekedar papan nama. Lebih banyak program tersebut tidak terwujud, karena praktiknya PKK adalah medium mobilisasi perempuan tingkat ekonomi rendah.

Cara lain untuk membangun "kaki-kaki" yang menyangga lestarinya kekuasaan Suharto, adalah dengan mengerahkan keluarga kroninya memasuki arena legislatif. Para pejabat negara, ABRI maupun pemerintah, yang terpilih menjadi anggota MPR/DPR, juga membawa isteri mereka yang otomatis adalah pimpinan Dharma Wanita dan Dharma Pertiwi masuk arena legislatif, sebagai unsur golongan fungsional. Bahkan ada beberapa pejabat yang mengerahkan anaknya masuk ke arena tersebut. Para isteri pimpinan Dharma Wanita dan Dharma Pertiwi tersebut bukan membawa aspirasi organisasinya, melainkan aspirasi Golkar. Gejala mobilisasi

---

[51] Sumber dari anggota PKK di wilayah DIY, Sragen, sejumlah kampung di Jakarta

keluarga masuk arena legislatif ini semakin tampak "terus terang" pada saat Pemilu 1997 yang tetap dimenangkan Suharto.

Feminisme Sebagai Ideologi Tandingan

Gerakan feminis di Indonesia tampil sebagai tandingan ideologi *koncowingking* mulai menggeliat sejak dekade 1980-an,. Ada dua faktor yang mendorong ke arah situasi ini, *pertama,* faktor internasional, yakni pengaruh gerakan-gerakan *feminisme* sejak 1960-an yang kemudian menggunakan PBB sebagai sarana menginstitusikan feminisme ke dalam program pemerintahan negara anggota PBB melalui Konperensi Perempuan I sedunia di Meksiko. *Kedua,* faktor nasional, sekait dengan tampilnya gerakan-gerakan perlawanan terhadap *Militerisme Orde Baru.*

Kedua faktor tersebut, dan masuknya bacaan-bacaan yang menyajikan sudut pandang tandingan terhadap pemaknaan *koncowingkiisme* dalam pengalaman kebudayaan-kebudayaan di seluruh dunia, membangun pemaknaan tandingan pula terhadap posisi perempuan Orde Baru. Tumbuhnya LSM Perempuan, kelompok perempuan mahasiswa, kelompok perempuan buruh, petani, miskin kota dan korban kekerasan *Militerisme Orde Baru,* merupakan institusionalisasi gerakan tandingan, yang menggunakan metode beragam, seperti protes, advokasi, pendampingan korban, pembentukan serikat berbasis produkksi, dan lainnya.

Gerakan tandingan ini bermuara pada turunnya Suharto sebagai pimpinan militer tertinggi Orde Baru pada 1998. Lalu dicapailah konsensus perubahan yang disebut reformasi, yang berarti menata ulang struktur *Militerisme Orde Baru* secara parlementer. Apakah dengan sarana reformasi ini hegemoni *Militerisme Orde Baru* dapat dilucuti? Apakah *feminisme* serta merta juga berhasil melucuti hegemoni *koncowingkingisme*? Atau di mana titik konsensus kedua ideologi perempuan tersebut?

Terdapat tiga Undang-undang yang dapat kita baca untuk menjawab pertanyaan tersebut. *Pertama,* UU No 12 Tahun 2002 tentang Pemilu yang menetapkan 30% quota untuk perempuan di legislatif. *Kedua,* UU No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan. *Ketiga,* UU No 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.

Tuntutan yang diajukan gerakan *feminis* terhadap reformasi adalah penetapan quota 30% bagi perempuan di legislatif sebagaimana pasal 65 ayat 1 UU Pemilu 2002. Tetapi, terdapat pemaknaan reformatif yang berbeda antara gerakan *feminis* dengan rezim pasca Suharto terhadap posisi politik perempuan. Dari sudut pemaknaan gerakan *feminis,* quota 30% adalah penciptaan legitimasi agar terjadi syarat perubahan posisi politik perempuan. Sedangkan rezim pasca Suharto memaknakan sebagai pengarusutamaan jender dalam politik agar tersosialisasi ide tentang perempuan dalam politik. Meski begitu, dua pemaknaan tersebut berjalan seiring atau berkonsensus dalam praktik selama Pemilu Calon Legislatif 2004. Konsensus tersebut membuahkan capaian sekitar 67 perempuan terpilih sebagai anggota DPR Pusat dan DPD serta rata-rata dua orang perempuan terpilih sebagai anggota DPRD II.. Kiranya masih terlampau jauh dari quota 30%. Adapun representasi perempuan anggota parlemen tersebut, setelah ditelisik secara seksama, berasal dari kelas elit, dan bahkan *koncowingking*-nya para *ksatria* Orde Baru. Di tingkat Kabupaten pun, para perempuan itu adalah lapis elit di desa atau lokal wilayahnya. Meski begitu, aktivis gerakan *feminis* turut serta membangun citra dan menyusunkan ide tentang perubahan posisi perempuan dalam bangunan sosial Orde Baru selama masa kandidat perempuan legislatif itu berkampanye.

Capaian konsensus reformatif yang kedua bertemu di titik UU No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, di mana gerakan tandingan berhasil menetapkan teks *"masyarakat berhak....."* pada pasal partisipasi masyarakat dalam pembuatan undang-undang, peraturan daerah hingga peraturan desa. Gerakan tandingan memaknakannya sebagai kebijakan partisipatif, sedangkan rezim yang berkuasa memaknai sebagai kebijakan otoritatif. Gerakan *feminis* memaknai partisipasi masyarakat dalam pembuatan legislasi adalah syarat untuk merebut penciptaan legitimasi hukum terhadap semua aspek perubahan kebijakan untuk perempuan. Sedangkan rezim pasca Suharto lagi-lagi memaknainya sebagai pengarusutamaan jender dalam hukum.

Lokus kebijakan ini juga menjangkau penyusunan anggaran yang memenuhi kebutuhan perempuan (*gender budgeting*). Dalam praktiknya, gerakan *feminis* justru dapat diserap oleh rejim yang berkuasa untuk melaksanakan pengarusutamaan jender tersebut. Sehingga, dalam kancah perebutan di tingkat kebijakan, gerakan *feminis* maju mundur di antara makna partisipatif dan otoritatif.

Titik konsensus yang ketiga, yakni UU No 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT). Adalah mengejutkan bahwa rezim yang sedang berkuasa menerima konsensus terhadap hal-hal yang dipandang domestik. Bagi gerakan *feminis*, UU KDRT ini merupakan penciptaan legitimasi agar terjadi syarat perlindungan perempuan dari tindakan otoritatif para *ksatria*. Tetapi para *ksatria* tersebut memaknainya untuk menjaga harmoninasasi keluarga.

Epilog

Setelah membaca material reformasi tersebut di atas, *feminisme* sebagai ideologi tandingan belum mampu melucuti *koncowingkiisme*, melainkan yang terjadi adalah konsensus antara *Militerisme Orde Baru* dengan *feminisme*. Mengapa? Hal ini membuktikan bahwa hegemoni *Militerisme Orde Baru* masih beroperasi dalam bangunan sosial Orde Baru. Dalam reformasi ini, *koncowingkiisme* dan *feminisme* diberi tempat, baik secara domestik maupun politik, dalam bangunan tersebut. Relasi keduanya diharmonisasikan, ibarat istri pertama dan isteri kedua dalam bangunan rumah *ksatria* Jawa. Watak demikian tidak terdapat dalam *bushido samurai*, melainkan *ksatria ambtenaar*.

Contohnya, Dharma Pertiwi, Dharma Wanita dan PKK yang selama ini menjadi mesin *koncowingkiisme*, sebagian pelakunya memaknai posisi politik organisasi ini "tidak seperti dulu lagi". Meski organisasinya tetaplah berada dalam hirarki birokrasi, tetapi jabatan ketua tidak serta merta mengikuti jabatan suami. Di sejumlah tempat, ketua organisasi ini bukan isteri kepala dinas atau pun pemerintahan. Mereka juga mendukung quota 30% perempuan di legislatif, dan menerima ide pengarusutamaan jender dalam berbagai kebijakan negara.

Dengan demikian nilai *bushido samurai* yang menjiwai *Militerisme Orde Baru* setelah 1998 untuk sementara terlucuti, dan yang masih mengakar adalah nilai *ksatria ambtenaar* gaya kolonial Belanda. Sebagai ideologi, *ksatria ambtenaar* ini masih menunjukan praktik hegemoni atas kebudayaan dan bangunan ideoligi lainnya, meski otonomi daerah yang mengeksplorasi identitas lokal dioperasikan. Tetapi, sejak 1998 itu juga, tampil gerakan tandingan yang memaknakan agama sebagai basis ideologi, karena *Militerisme Orde Baru* yang dianggap sekuler menindas kehidupan umat. Ideologi berbasis agama ini menawarkan eksistensi materialnya sebagai penyelamat dan pembebas dari hegemoni ideologi sekuler. Kenyataannya, daerah-daerah yang menggunakan ideologi berbasis agama ini menyusun peraturan daerah yang justru mengekang ruang mobilisasi, partisipasi dan representasi perempuan. Posisi politik perempuan diberi petanda *aurat,* yakni seksualitas yang harus disembunyikan dari pandangan mata publik, karena itu posisi perempuan haruslah tersembunyi di garis belakang. Dan pemaknaan semacam ini serupa dengan *koncowingkiisme.*

Sehingga ideologi *koncowingking* bagi perempuan Indonesia sejatinya masih direproduksi dan dikukuhkan sesuai dengan pemaknaan para *ksatria,* baik yang mengenakan *surjan,* yakni pakaian yang dikenakan *ksatria* Yogyakarta, maupun yang mengenakan *jubah,* yakni pakaian yang lazimnya dipakai *habib* Arab.

Lenteng Agung, Nopember 2005
Penulis adalah anggota Jaringan Kerja Budaya dalam Lingkar Tutur Perempuan

17

Menelusuri Akar Otorianisme Peradilan di Indonesia

Oleh: *Soetandyo Wignjosoebroto*

Abstrak

Otoriatarianisme di Indonesia, dalam fungsi pemerintahan apapun juga (juga yang yudisial), berakar mula pada model pemerintahan yang feodal-otokratik, dalam kehidupan yang pra-demokrasi. Model *trias-politica*, yang mencitakan pemisahan fungsi kekuasaan, yang menurut ideanya akan menghentikan dan menggantikan praktik otoritarianisme pemerintahan, baru diintroduksi pada pertengahan abad 19 – sekalipun pada mulanya dengan dan dalam yurisdiksi terbatas – oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda. Kebijakan kolonial yang disebut *Bewuste Rechtspolitiek,* diundangkannya Regeringsreglement pada tahun 1854 dan *Decentralisatie wet* pada tahun 1903, serta pula diundangkannya *Indische Staatsregeling* pada tahun 1925, adalah langkah-langkah ke arah pengendalian kelangsungan otoritarianisme di negeri ini. Perkembangannya terus berlanjut sampai terlikuidasinya kekuasaan Hindia Belanda pada tahun-tahun 1942-1949, sekalipun melalui suatu proses yang terbilang lamban dan dituntun oleh kebijakan kolonial yang mungkin terlampau hati-hati. Kebijakan dualisme yang amat *culture oriented* namun terlambat memperoleh pengakuan pemerintah kolonial, yang ternyata disusul kemudian oleh pemerintahan militer Jepang yang berideologi fasisme dan pemerintahan nasional yang semula cenderung chauvenistik, telah memperlambat – kalaupun tidak menghentikan – proses anti otoriatarianisme di Indonesia sampai saat ini, khususnya juga di bidang tata peradilan.

Pokok-pokok Pikiran:

1. Otoritarianisme di Indonesia, dalam fungsi pemerintahan (dalam artinya yang luas, juga dalam ihwal yudisial), berakar mula pada model pemerintahan yang feodal-otokratik. Inilah model dalam kehidupan yang pra-demokrasi, yang tak pernah dikenal dalam sejarah tata pemerintahan dan tata kenegaraan di bumi Nusantara ini, dan tidak pula di Eropa sampai pun pada abad pertengahan. Munculnya sosok warga masyarakat dalam jumlah massal dalam percaturan pemerintahan, dengan tuntutannya akan kebebasan dan hak berkebebasan sebagai warga (dan tak lagi sebatas sebagai kawula) baru tersaksikan kuat dalam sejarah peradaban (Eropa) Barat pada belahan akhir abad 18, dengan pecahnya revolusi kemerdekaan Amerika dan revolusi rakyat di Perancis. Kedua revolusi ini, yang didahului oleh maraknya ide *'vox populi, vox Dei'*, dan tulisan-tulisan de Montesquieu, Rousseau dan Locke, menghasilkan ide demokrasi yang mengontrol batas kewenangan penguasa dengan seperangkat·hukum undang-undang (baik yang 'dasar' maupun yang 'organik'), yang dikonsepkan sebagai hasil kesepakatan publik lewat perjanjian rakyat atau wakil-wakilnya

2. Model *trias-politica,* adalah ideologi dan sekaligus model yang diajukan oleh Baron de Secondat et de Montesquieu, yang – demi tercegahnya penggumpalan kekuasaan di satu institusi politik (yang mengancamkan terjadinya otokrasi) — mencitakan pemisahan fungsi kekuasaan ke dalam tiga bidang pemerintahan. Ketiga bidang pemerintahan itu ialah, (1) 'badan legislatif', yang berfungsi sebagai pembuat peraturan-peraturan perundang-undangan yang diberlakukan sebagai hukum nasional, dan yang akan dijadikan acuan normatif bagi sesiapapun yang warga negara, tanpa kecualinya, untuk segala perbuatan mereka yang relevan dalam kehidupan nasional; (2) 'badan eksekutif', yang berfungsi sebagai pengupaya berlakunya peraturan perundang-undangan yang dimaksud, dan dengan demikian bertindak untuk menjamin terwujudnya

signifikansi sosial seluruh peraturan tersebut, yang apabila diperlukan juga akan menggunakan sarana-sarana pemaksa yang sah demi tegaknya peraturan perundang-undangan itu; dan (3) 'badan yudisial', ialah suatu badan independen yang dikelola oleh para yuris profesional, yang berfungsi sebagai satu-satunya badan yang berkewenangan mendayagunakan peraturan perundangan yang ada untuk memecahkan dan menyelesaikan berbagai ragam sengketa yang terjadi antara sesama warga negara dalam hubungan privat antar mereka, dan/atau yang terjadi dalam antara warga negara dan pejabat yang merepresentasikan kepentingan eksekutif dalam hubungan publik antar-mereka.

3. Menurut idealnya, model *Trias Politica* ini akan menghentikan dan menggantikan praktik otoritarianisme pemerintahan, yang setakat abad ke-18 masih mewarnai praktik-prakik pemerintahan negeri-negeri kerajaan di Eropa Barat, khususnya di Perancis. Revolusi-revolusi untuk merubuhkan kekuasaan-kekuasaan otokratik abad 18 itu telah berhasil dan menghasilkan dua model pemerintahan demokratik, yang mencitakan dan mencanangkan kebebasan dan persamaan hak antar warga, dengan mempositifkannya dalam perundang-undangan konstitusional mereka. Yang pertama ialah Republik Amerika Serikat dan yang kedua ialah Republik Perancis, sekalipun antara keduanya terdapat varian yang membedakan, ialah sehubungan dengan perbedaan taraf kepercayaan rakyat (yang diwakili parlemen) kepada badan eksekutif, dan di Perancis juga bahkan kepada badan yudisial, yang sekalipun kedua badan ini sesungguhnya telah memperoleh kewenangan berdasarkan hukum konstitusi mereka masing-masing). Relevan dengan sejarah otokratisme di Indonesia, Negeri Belanda (yang menguasai negeri Nusantara) dapat diduga kalau lebih dipengaruhi dan mengikuti tradisi demokratik Perancis daripada tradisi Inggris sebagaimana yang kemudian berkembang di Amerika Serikat.

4. Adalah suatu ironi dalam sejarah, bahwa demokrasi di Negeri Belanda, dengan model *Trias Politica*-nya, justru

terjadi pada awal abad ke-19, ditandai dengan didirikan dan dibentuknya model kerajaan (konstitusional) untuk menggantikan model republik (dagang). Pada tahun 1814, raja Belanda yang pertama ditahbiskan untuk mengepalai *Koninkrijk der Nederlanden*, dengan mengangkat sumpah untuk menghormati konstitusi, yang dengan demikian melikuidasi eksistensi *De Bataafse Republik*. Dihentikannya praktik otokratisme di Negeri Belanda, namun demikian, tidaklah sekali-kali secara serta merta menghentikan praktik otokratisme di negeri jelajahannya, ialah negeri yang kemudian dinamakan Indonesia. Pertama-tama, *Grondwet 1814* menyebutkan bahwa Raja adalah penguasa negara untuk Negeri Belanda berikut tanah jelajahannya, dengan konsekuensi bahwa para penguasa di negeri jelajahannya (dalam hal ini khususnya Gubernur Jenderal) secara hierarkik hanya tunduk kepada Raja dan perintah raja (*Koninklijk Besluit*) dan tidak kepada parlemen (sekalipun seluruh keputusan Raja harus mendasarkan diri undang-undang produk parlemen (*wet*). Kedua, kerajaan Belanda memerintah tanah jelajahannya lewat cara *indirect rule* yang tak hendak secara bergesa-gesa mengubah tradisi pemerintahan lokal, ialah daerah-daerah kabupaten yang sudah dialihkan sebagai apa yang disebut *direct bestuursgebied*, sehingga praktik lama yang otokratik masih tak banyak yang tak tersentuh dan terubah.

5. Upaya pemerintah kolonial Hindia Belanda untuk mengurangi ekses otokratisme, dalam kehidupan lokal penduduk pribumi, baru dicoba diintroduksi pada pertengahan abad ke-19, sekalipun pada mulanya dengan dan dalam yurisdiksi terbatas. Pada dasawarsa 1840-an, khususnya dengan diundangkannya *Grondwet* Negeri Belanda yang baru pada tahun 1848, dicanangkanlah suatu kebijakan dan usaha menata dan membangun sistem hukum yang lebih rasional untuk daerah jelajahan. Inilah kebijakan yang terkenal dengan sebutan *Bewuste Rechtspolitiek*. Pertama-tama dibentuklah undang-undang yang secara konstitusional hendak menjamin terwujudnya "negara kolonial" Hindia Belanda sebagai suatu *rechtsstaat*, ialah

sebuah *wet* yang dikenal dengan nama *Het Reglement Op Het Beleid Der Regering van Nederlands-Indie* (atau disebut dalam kependekannya *'regeringsreglement'*, disingkat RR 1854). Pasal-pasal 79, 88 dan 89 RR 1854 ini menegaskan secara berturut-turut keharusan dikelolanya pemerintahan di Hindia Belanda atas dasar asas *trias politica, asas legalitas,* dan asas tiada akan adanya pemidanaan yang berakibatkan pematian perdata bagi si terpidana.

6. Manakala dalam pembentukan RR 1854 tak ada debat-debat yang berarti dalam soal pro-kontranya, tidaklah demikian halnya dalam soal implementasi 'kebijakan membina tata hukum yang disadari (untuk Hindia Belanda)' ini. Debat berkisar di seputar persoalan unifikasi hukum, dalamarti bahwa hanya ada satu sistem hukum untuk seluruh golongan penduduk di negeri koloni Hindia Belanda ini tanpa kecualinya. Hukum tertulis yang telah selesai dikodifikasikan di Negeri Belanda, terdiri dari tiga kitab, dimaksudkan agar diterapkan untuk seluruh golongan penduduk, baik yang Belanda dan golongan penduduk Barat Asing lainnya, maupun yang pribumi dan golongan penduduk Timur Asing lainnya. Keberatan pelaksanaan atas dasar apa yang disebut *eenheidsbeginsel* ini didasarkan pada pertimbangan akan besarnya biaya yang harus ditanggung manakala unifikasi jadi dilaksanakan, dan akan terjadinya dampak sosial-kultural yang akan harus pula ditanggung sbagai konskuensi ide unifikasi itu.

7. Walhasil, sekalipun mengandung banyak kompromi dan toleransi pada tetap berlakunya model pemerintahan ororitarian pada kawasan yurisdiksi pribumi, dengan jelas dan tegas RR 1854 ini menyatakan Hindia Belanda sebagai *Rechtsstaat,* dan bukan sebagai *machtenstaat.* Sehubungan dengan hal ini, pemisahan kekuasaan pemerintahan (Pasal 79 RR 1854) dan asas legalitas (Pasal 88 RR 1854) dinyatakan pula sebagai dasar legitimitas pelaksanaan pemerintahan dan perundang-undangan di negeri koloni ini. Selain itu dinyatakan pula bahwa di Hindia Belanda tidak ada seorangpun yang akan terhukum dengan akibat kematian

perdata (Pasal 89 RR 89 RR 1854). Sekalipun demikian, dalam pelaksanaannya nanti, apa yang diidealkan dan dinormatifkan sebagai tujuan akhir dalam RR 1854 itu, ialah peniadaan otokratisme dalam pemerintahan kolonial, memerlukan berbagai langkah pelaksanaan yang berangsur. Cita-cita unifikasi terbentur kenyataan di lapangan yang mengharuskan ditenggangnya dualisme dalam suatu rentang masa, antara yurisdiksi hukum Eropa yang berasaskan paham demokrasi-liberal dan yurisdiksi hukum pribumi yang bertradisi otoritarianisme. Nuansa kompromi macam ini bahkan trlihat juga dalam Pasal 75 ayat (3) RR 1854 yang menyatakan bahwa bagi penduduk pribumi tetaplah diakui berlakunya kebiasaan, tata cara dan lembaga agama mereka sendiri, sejauh kaidah-kaidahnya tidak bertentangan dengan asas kepatutan dan adab baik yang diakui.

8. Pengakuan mengenai tetap berlakunya *gebruiken, gewoonten en godsdienstige instellingen* bagi penduduk pribumi ini sesungguhnya merupakan kebijakan yang diambil karena suatu keadaan yang memaksa saja. Strategi dasarnya dalam jangka panjang tetaplah tertuju ke tertransformasikannya model kehidupan yang non-Eropa (yang bernuansa otoritarianisme tradisional itu) ke model kehidupan berhukum-hukum yang lebih dikonfigurasi oleh ideologi dan model pemerintahan Barat (sebagaimana yang dimutakhirkan oleh revolusi liberal di Barat pada akhir abad ke-18). Sehubungan dengan hal itu, Pasal 11 *Algemene Bepalingen van Wetgeving* (Ketentuan-Ketentuan Umum tentang perundang-Undangan, disingkat AB) menyatakan terbukanya kemungkinan bagi mereka yang non-Eropa, sejauh merasakan sebagai kebutuhannya, menundukkan diri secara sukarela (*vrijwillige onderwerping*) kepada hukum Eropa (yang dibanggakan sebagai hukum yang lebih demokratik daripada otokratik), baik untuk perbuatan tertentu maupun secara total. Di samping itu, pasal 11 AB itu memberikan kewenangan kepada Gubernur Jenderal untuk — apabila dipandang perlu sekali — menyatakan secara sepihak (*toepasselijk verklaring*) berlakunya undang-

undang untuk orang-orang Eropa kepada orang-orang non-Eropa. Proses "menggiring" orang-orang pribumi untuk memasuki kawasan yurisdiksi Eropa ini dimaksudkan (idealnya!) untuk melindungi orang-orang pribumi ke hukum yang diyakini lebih bersifat demokratik dengan prinsip keadilan yang lebih berhakikat sebagai keadilan yang komutatif (hasil kesepakatan dalam suasana kesetaraan) daripada yang distributif (berdasarkan kehendak sepihak penguasa).

9. Pembedaan, atas dasar prinsip dualisme dalam soal materi hukumnya, antara mereka yang Eropa dan mereka yang pribumi, tak terelakkan lagi, juga berakibat pada pembedaan yurisdiksi peradilannya. Di satu pihak dibentuklah badan-badan peradilan untuk memeriksa perkara-perkara hukum yang terjadi di kalangan orang-orang pribumi, dan di lain pihak dibentuklah badan-badan peradilan yang secara eksklusif dimaksudkan untuk memeriksa perkara-perkara hukum yang terjadi di kalangan orang-orang Eropa. Peraturan tentang Tata Organisasi Peradilan dan Kebijakan Peradilan (*Reglement Op DeRechterlijke Organisatie en Het Beleid Der Justitie,* disingkat RO) dari tahun 1847 diundangkan untuk mendasari keabsahan pembentukan *Districtsgerecht, Regentsschapsgerecht,* dan *Landraad* sebagai badan-badan pengadilan untuk menangani perkara-perkara orang pribumi, dan pembentukan *Residentiegerecht, Raad van Justitie, dan Hoogerechtshof* sebagai badan-badan pengadilan untuk menangani perkara-perkara orang Eropa.

10. Pada saat RO 1847 diundangkan, dan sampai pun satu dasawarsa berikutnya ketika *Districtsgerecht, Regentsschapsgerecht* dan *Landraad* dibentuk, sidang-sidang di ketiga badan pengadilan ini — berbeda dengan badan-badan pengadilan untuk orang-orang Eropa – diawaki oleh hakim-hakim yang berasal/terdiri dari kepala-kepala pemerintahan pribumi; ialah Wedana untuk *Distrtrictsgerecht* dan Bupati untuk *Regentschapsgerecht.* Adapun yang menjadi hakim di *Landraad* adalah suatu majelis yang terdiri dari sejumlah Bupati, yang dipaniterai oleh orang Eropa dan

diketuai oleh Residen yang juga Eropa. Dengan demikian, sampai saat itu, peradilan untuk orang-orang pribumi tetap lebih merupakan bagian dari pemerintahan dalam negeri (*binnenlandsbestuur*) daripada merupakan fungsi yudisial. Pembenahan atas dasar ide *Trias Politica* baru terjadi setelah diundangkannya RR 1854, berdasarkan Pasal 18-nya, yang memerintahkan agar kekuasaan peradilan berposisi sepenuhnya mandiri dan sama sekali tak tergantung pada kekuasaan pemerintah. Dengan Keputusan Raja No. 3 tahun 1869 barulah para pejabat pemerintahan dibebaskan dari tugas-tugas kehakiman di lingkungan *Landraad*, dan para ketua *Landraad* sejak saat itu harus dijabat oleh hakim-hakim professional (kalaupun untuk maksud itu harus didatangkan yuris-yuris dari Negeri Belanda.

11. *Landraad* adalah suatu badan pengadilan untuk tingkat pertama untuk orang-orang pribumi dalam perkara-perkara yang harus diadili berdasarkan hukum perundang-undangan yang diterapkan untuk orang-orang pribumi, dengan acara yang diatur dengan hukum perundang-undangan pula (disebut *Inlandsreglement*). Putusan-putusan *landraad* dapat dimintakan banding – seperti halnya perkara-perkara yang diputus oleh *Residentiegerecht* pada tingkat pertama untuk orang-orang Eropa dan yang dipersamakan — ke *Raad van Justitie*. Sekalipun tak serta merta meniadakan begitu saja fakta dan kebijakan dualisme, setidak-tidaknya, —seperti halnya diintroduksikannya lembaga *vrijwillige onderwerping* dan *toepaselijk verklaring* — penyelenggaraan peradilan untuk orang-orang pribumi pada *landraad*, dan dengan acara yang berlaku pada badan pengadilan ini, telah kian memperkuat indikasi bahwa usaha dan proses "Eropanisasi" dalam kehidupan hukum orang-orang pribumi memang tengah berlangsung. Proses ini berlangsung kian lanjut ketika pada tahun 1908, sejalan dengan dilaksanakannya politik etik dalam pemerintahan kolonial, pendidikan bagi anak-anak pribumi untuk jabatan-jabatan hakim *landraad* dimulai, yang tak hanya menekankan keahlian dalam hal berhukum-hukum, akan tetapi juga lebih dalam hal watak dan integritas pribadi sebagai ahli hukum/hakim yang profesional.

12. Perkembangan transformatif ke arah bentuk dualisme, yang bagaimanapun juga dikehendaki agar berkonfigurasi menuruti model yang bernuansa Eropa, baik dalam tata peradilan maupun dalam pembentukan materi perundang-undangannya, terus berlanjut sampai terlikuidasinya kekuasaan Hindia Belanda (secara *de facto* pada dasawarsa 1940-an, kemudian *de jure* sejak Desember 1949). Perkembangan tersebut harus dikatakan terbilang lamban dan dituntun oleh kebijakan kolonial yang terlampau hati-hati, dan tidak segera bisa membangun fondasi yang kuat untuk mengikis otoritarinisme dalam berbagai fungsi pemerintahan, baik yang legislatif, eksekutif, administratif, dan bahkan yang yudisial. Elitisme dipertahankan, dengan harapan bahwa para elit pribumi inilah yang akan bertindak sebagai agen pembawa perubahan ke arah model pemerintahan negeri yang lebih demokratik. Perkembangan yang lamban dan yang tak segera berhasil membangun fondasi yang kuat itu segera saja terbukti tak bertahan, ialah tatkala perang pasifik pecah, disusul oleh pergolakan-pergolakan yang menyusul kemudian. Nasionalisme yang cenderung chauvenistik dan xenofobik telah memperlambat – kalaupun tidak menghentikan – proses pengikisan otoritarianisme di Indonesia sampai saat ini, khususnya juga di bidang tata peradilan. Mana kala para *rechtsambtenaren* sebagai insan pengadilan pada era kolonial amat lebih menyadari hakikat dirinya sebagai *recht(er)*, pada era pasca-kolonial justru lebih menyadari sebagai *ambtenaar*.

18

Keterpinggiran Perempuan Dalam Praktik Hukum Dan Peradilan

(Indonesia Pada Masa Transisi)

Oleh: *Sulistyowati Irianto*[1]

> "Bagaimana orang mencari kerja kamu katakan sebagai trafiking ?" Seorang hakim bertanya kepada seorang aktivist perempuan yang sedang mengadvokasi kasus perdagangan perempuan yang terjadi di Manado? Hakim tersebut seolah-olah tidak mengetahui betapa maraknya kasus-kasus perdagangan perempuan dan anak, sementara itu hampir tidak ada, atau sedikit sekali, pelaku kejahatan trafiking yang dibawa ke pengadilan. Pada umumnya bila ditanyakan kepada jaksa, mengapa tidak ada kasus perdagangan perempuan yang disidik? Jawabannya adalah, tidak ada laporan dari polisi. Selanjutnya bila ditanya kepada polisi, jawabannya adalah: "bagaimana bisa menangkap oknum yang dilaporkan sebagai pelaku perdagangan perempuan, karena perempuan pergi dari rumahnya atas kemauan sendiri?"

Gambaran di atas menunjukkan bahwa hukum tidak *responsive* terhadap persoalan-persoalan perempuan. Hukum tidak dapat mengikuti perkembangan masyarakat yang begitu cepat, termasuk kejahatan terhadap kemanusiaan, yang berdimensi "baru". Hal itu direfleksikan oleh tidak tanggapnya pelaksana hukum terhadap berbagai persoalan yang dihadapi oleh warga masyarakat, laki-laki dan perempuan. Para pelaksana hukum dalam menjalankan tugasnya

[1] Kepala Pusat Kajian Wanita dan Gender, UI., dan anggota staf pengajar Fakultas Hukum UI.

"hanya" berpatokan pada apa yang tertulis dalam Undang-Undang, dan tidak mengadakan "ujian" terhadap kasus-kasus dan pengalaman masyarakat. Para pelaksana hukum seolah "tidak menyadari" bahwa kerja hukum dalam masyarakat potensial "berbenturan" dengan kekuasaan, kepentingan ekonomi, dan budaya. Dalam kondisi seperti ini sebenarnya yang diharapkan adalah terobosan-terobosan baru yang lahir dari para pelaksana hukum dalam rangka memberi akses keadilan kepada warga masyarakat. Namun pembaruan hukum, khususnya berupa pemikiran paradigmatik hukum "baru", dan keberanian untuk melakukan terobosan-terobosan, dalam memberikan keadilan kepada perempuan, sangat lambat datangnya.

Pembaharuan hukum merupakan prasyarat bagi terwujudnya Indonesia "baru" di masa depan. Pembaharuan hukum yang seperti apa? Tentu saja adalah yang berperspektif keadilan (terutama bagi kelompok masyarakat rentan[2], kurang beruntung, termasuk perempuan dan anak). Sebenarnya peluang pembaharuan hukum pada masa transisi cukup luas, karena adanya sarana-sarana pendukung yang diperlukan, seperti pers yang bebas, kebebasan mimbar, mulai diakuinya hak-hak politik (Trisasongko, 2004). Namun pembaharuan hukum tidak mudah untuk dilakukan, karena problem yang diwarisi oleh Orde Baru terlalu kompleks untuk diselesaikan dalam waktu sekejap, terutama adalah aparat birokrasi hukum yang korup, dan mental permisif masyarakat terhadap praktik pelanggaran hukum, dan masih adanya hukum dan kebijakan (bahkan rancangan) yang berimplikasi diskriminatif terhadap kelompok rentan dalam masyarakat.

Sungguhpun pembaharuan hukum sangat diperlukan, tetapi juga harus dilakukan secara berhati-hati, tidak hanya sekedar mengagendakan rancangan-rancangan hukum baru demi tercapainya target "asal memuaskan". Harus diwaspadai bila ternyata hukum yang dirancang adalah yang sarat dengan

---

[2] Yang saya maksud dengan kelompok rentan adalah: kelompok miskin (tidak hanya dari segi penghasilan, tetapi juga tidak memiliki akses kepada fasilitas kesehatan, pendidikan, hukum, lingkungan hidup yang baik, dan mudah menjadi sasaran kekerasan), perempuan dan anak-anak, para penyandang cacat, dan untuk beberapa konteks adalah mereka yang berasal golongan ras, etnik dan religi yang minoritas.

kepentingan. Hukum dijadikan sebagai alat untuk mendefinisikan kekuasaan kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat. Bila melihatnya dari perspektif perempuan, dapat dijumpai adanya muatan-muatan kepentingan dalam berbagai (rancangan) peraturan perundang-undangan. Isu-isu perempuan sangat rentan untuk dimasuki dan dijadikan isu politik, karena simbolisasi politik dilekatkan pada seksualitas tubuh dan keberadaan perempuan.

Sebagai contoh adalah adanya berbagai peraturan daerah di berbagai wilayah, yang melekatkan identitas kedaerahan (adat, agama) secara "sempit", hanya sebatas atribut ketubuhan perempuan. Perempuan diatur harus menggunakan pakaian apa, keluar rumah jam berapa, harus berperilaku seperti apa (*Jurnal Perempuan*, 2004, *Women Research Institute*, 2005). Dalam hal ini hanya perempuanlah yang diwajibkan menjaga moral masyarakat. Implikasi yang paling dahsyat adalah hukum "dibaca" sebagai memberikan kewenangan kepada pihak-pihak tertentu untuk menjadi pengawas moral, kalau-kalau perempuan "melanggar hukum" yang dibuat, dan bahkan memberikan sanksi. Di Aceh misalnya telah terjadi penggerebekan terhadap perempuan yang kerja lembur, *sweeping* terhadap pasangan-pasangan yang diduga melakukan perbuatan di luar batas kesopanan (padahal ada di antara mereka yang ditangkap adalah pasangan suami istri).

Fenomena semacam ini juga dapat diamati dalam RUU Anti Pornografi dan Pornoaksi. Negara akan memasuki wilayah-wilayah yang sangat privat. Negara juga akan melakukan pengekangan-pengekangan dan monitoring terhadap perilaku pribadi setiap warga, termasuk melakukan monitoring terhadap lalu lintas komunikasi yang berteknologi canggih (Realistiskah?). Hal yang lebih gawat lagi adalah akan dibentuknya sebuah badan pengawas, yang sudah barang tentu, implementasi dari dijalankannya kewenangan itu, akan menimbulkan masalah-masalah baru. Kekhawatiran ini sangatlah beralasan karena berbagai fakta empirik selama ini memperlihatkan bagaimana munculnya kelompok-kelompok yang mengatasnamakan atau mengklaim diri sebagai "penjaga moral" melakukan *sweeping* dan mengobrak-abrik milik orang lain, atau menghukum orang lain (dengan kekerasan), karena dianggap tidak sejalan dengan standar moralnya sendiri.

Bukankah yang dibutuhkan oleh bangsa ini ke depan adalah justru terwujudnya masyarakat madani yang merdeka, dan mengedepankan persatuan dan kesatuan di atas segala perbedaan ras, etnik, agama, golongan, kelas, dan jenis kelamin? Bukankah yang dibutuhkan bangsa ini adalah bagaimana mengejar ketinggalan dengan bangsa-bangsa lain, agar terbebas dari kemelaratan, keterbelakangan dan kebodohan? Bukankah seharusnya berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang dirancang dan dibuat adalah yang dapat mewujudkan cita-cita bersama ini, agar bangsa Indonesia memiliki martabat di hadapan bangsa lain, tidak justru membuat (rancangan) peraturan perundang-undangan yang akan menempatkan bangsa ini dalam kemunduran, padahal usianya sudah 60 tahun.

Tulisan ini akan menjawab:

(1) Bagaimanakah sebenarnya kelemahan yang ada dalam praktik hukum, yang sedikit banyak muncul dari cara bagaimana paradigma positivisme hukum "diterjemahkan" oleh para pelaksana hukum;
(2) Bagaimanakah sistem hukum dapat dijelaskan dari perspektif perempuan, sehingga dapat diterangkan bagaimana kedudukan perempuan dalam hukum beserta implikasinya;
(3) Bagaimanakah praktik hukum sangat berkaitan dengan tawar menawar politik, sejak dari perumusannya sampai implementasinya. Adakah hal ini berkaitan dengan konstelasi politik Indonesia yang mewarisi otoriarianisme Orde Baru ?

I. Hukum menyimpan persoalannya sendiri

Dalam rangka memasuki masa transisi ini, khususnya setelah melewati masa kemerdekaan bangsa Indonesia ke-60 tahun, patutlah kita merenungkan kembali, apakah perempuan Indonesia telah dapat menikmati hak-hak dasarnya? Sebuah pertanyaan penting bagi sebuah negara yang menyatakan dirinya sebagai Negara modern, berdasarkan asas hukum, *rule of law*. Bagaimanakah prinsip "setiap warga negara berkedudukan sama di muka hukum" yang

dituangkan oleh *the Founding Fathers* dalam konstitusi UUD 1945 Pasal 27 (1)[3], diinterpretasikan dan diwujudkan dalam peri kehidupan bernegara dan bermasyarakat ?

Hukum bukanlah seperangkat aturan yang berada di ruang kosong hampa udara. Hukum "bekerja" dan "beroperasi" melalui interpretasi para pelaksana hukum. Dalam menjalankan tugasnya, mereka sudah memiliki cara berpikir dan "membawa serta" budaya hukumnya sendiri. Budaya hukum dalam hal ini adalah bagian dari kebudayaan umum yang berisi seperangkat pengetahuan dan aturan mengenai bagaimana perempuan diposisikan dalam masyarakat.

Secara paradigmatik, persoalannya terletak pada "cara berpikir" dalam hukum *mainstream* yang sangat kuat. Begitu banyak misalnya kasus-kasus perdagangan perempuan secara kasat mata, tetapi amat jarang ada kasus perdagangan perempuan di bawa ke meja hijau. Dianutnya asas legalitas (suatu perbuatan tidak dapat dihukum apabila tidak ada undang-undangnya) secara kuat dan kaku menyebabkan aparat penegak hukum "sukar bergerak" meskipun berhadapan dengan masalah kemanusiaan sekalipun.

Di samping itu cara berpikir yang sangat legistis juga hampir tidak memungkinkan insan hukum Indonesia berani mengemukakan terobosan-terobosan baru yang diharapkan dapat memberi keadilan kepada korban. Hal ini dapat dilihat misalnya dalam hal adanya anggapan bahwa: "KUHP adalah kitab suci bagi para polisi dan jaksa", karena begitu dihayatinya paradigma pengajaran hukum pidana. Mereka sangat berpegang teguh pada prinsip-prinsip, huruf-huruf dalam pasal-pasal, dan sukar sekali memberi interpretasi lain di luar yang sudah ditentukan oleh apa yang tertulis dalam pasal-pasal tersebut.

Padahal (seharusnya) sudah diketahui bahwa dalam hal-hal tertentu, terdapat kekosongan dalam KUHP, misalnya dalam kasus perkosaan terhadap anak di bawah umur (sering diposisikan sebagai kasus percabulan, mengikuti rumusan KUHP). Namun jaksa tetap saja mengacu pada pasal-pasal dalam KUHP lihatlah Pasal 286, 287, 288 yang memberikan ancaman hukuman lebih rendah kepada pelaku perkosaan dengan korban perempuan yang dalam kondisi di bahwa umur, tidak berdaya/pingsan, menimbulkan luka-luka,

daripada bila perkosaan itu dilakukan terhadap perempuan dewasa. Tidak jarang terjadi, kasus perkosaan terhadap anak, yang sulit dibuktikan sebagai "perkosaan" menurut hukum acara pidana (KUHAP), sering diposisikan sebagai kasus percabulan. Kemudian kasus itu diproses dengan mengacu pada Pasal 294 KUHP, yang memberi hukuman lebih rendah kepada pelaku, daripada bila korban perkosaan adalah orang dewasa.

Dalam hal ini ada saja jaksa yang tidak tahu (tidak mau?) untuk menggunakan Undang-undang Perlindungan Anak (UU Nomor 23 tahun2002). Padahal UU tersebut memberi hukuman yang lebih berat terhadap pelaku, dan dapat menjadi alternatif dalam "kekosongan KUHP", khususnya dalam hal perlindungan hukum terhadap anak di bawah umur korban perkosaan". Padahal masyarakat berasumsi bahwa kepentingan rakyat (korban) pencari keadilan setidaknya, akan diwakili oleh jaksa yang menjalankan tugasnya atas nama Negara. Namun dalam kenyataannya tidak jarang masyarakat menjadi kecewa karena ternyata jaksa tidak benar-benar "berpihak" kepada korban kekerasan.

Contoh lain mengenai bagaimana sikap pelaksana hukum (polisi, jaksa hakim, pengacara) dalam menangani perkara perempuan di persidangan dapat dilihat dalam cuplikan hasil kegiatan *court watch* berperspektif perempuan, yang dilakukan oleh *Convention Watch,* UI. Hasil pemantauan ini tidak menggambarkan generalisasi, melainkan potret-potret dari "hanya" 10 kasus di pengadilan [i]

Memang ada penegak hukum yang progresif. Sungguhpun belum ada undang-undang yang secara khusus mengatur Perdagangan Perempuan, mereka mencari dengan teliti pasal-pasal dalam KUHP yang terbatas itu, dan di situ ternyata dapat ditemukan pasal-pasal yang sesungguhnya dapat digunakan untuk menjerat pelaku. Pasal-pasal tersebut tidak mengenai perdagangan perempuan dan anak *an sich,* akan tetapi tentang unsur-unsur yang berhubungan dengan perdagangan perempuan dan anak, seperti: "pemalsuan dokumen", "melarikan anak di bawah umur", "penyekapan", "perdagangan orang" , dan sebagainya.

Penegak hukum yang "teliti" akan mencermati lebih jauh, dengan cara bagaimana persetujuan (*consent*) perempuan didapat ketika ia dengan sukarela meninggalkan rumahnya untuk selanjutnya dimigrasi dan diperdagangkan. Bila persetujuan didapat dengan cara tipu muslihat, maka sebenarnya unsur *consent* harus diabaikan. Dengan demikian sebenarnya tidak ada alasan untuk tidak mengajukan kasus perdagangan perempuan ke pengadilan. Sudah barang tentu, penegak hukum yang dapat melakukan terobosan memang dipersyaratkan untuk memiliki pengetahuan yang luas tentang berbagai atribut kejahatan "baru" dengan korban perempuan, mengikuti perkembangan hadirnya instrumen-instrumen hukum baru yang menjamin kesetaraan dan keadilan, bersikap kritis terhadap substansi peraturan perundang-undangan dan praktik hukum, dan terutama berperspektif keadilan gender.

Selanjutnya dalam persidangan, penegak hukum ada kemungkinan bertemu dengan saksi korban perempuan yang berbicara "ngalor ngidul" setiap kali ditanya hakim. Bagi kebanyakan penegak hukum bisa saja perempuan ini dianggap "berbohong", "tidak dapat dipercaya", bahkan "tidak normal". Penegak hukum yang memiliki kepedulian, dan perspektif korban (perempuan) akan paham, bahwa korban berada dalam trauma kekerasan, ketakutan dan belum hilang dari situasi kejiwaan yang tertekan, yang menyebabkan dia kehilangan kemerdekaannya untuk mengungkapkan keadaan yang sebenarnya terjadi. Dengan demikian, hakim dapat menggunakan berbagai cara lain untuk dapat mengungkap keterangan yang sesungguhnya. Namun sayang, tidak banyak penegak hukum yang berpikiran progresif dan berlaku demikian.

Dalam perkembangannya kemudian, memang kita melihat kehadiran beberapa instrumen hukum yang lebih dapat memberi keadilan, seperti UU Perlindungan Anak Undang-undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU KDTT, Nomor 23 Tahun 2004), dan adanya berbagai konvensi internasional yang menjamin kesetaraan dan keadilan bagi perempuan dalam berbagai bidang kehidupan, terutama adalah CEDAW, yang diratifikasi melalui UU no. 7/1984. Namun dalam praktiknya, seringkali

pelaksana hukum nampak "enggan" menggunakannya karena berbagai alasan. Tidak banyak polisi dan jaksa yang ingin menggunakan UUP KDRT, misalnya, dengan alasan ketidaktahuan atau bila sudah tahu maka alasannya adalah karena adanya berbagai kelemahan dalam undang-undang tersebut. Tidak banyak pelaksana hukum yang tahu adanya macam-macam Konvensi internasional yang diratifikasi, yang menjamin keadilan bagi perempuan, apalagi menggunakannya dalam praktik.

Di samping persoalan paradigmatik dalam ranah normatif, implementasi hukum dalam praktik juga memiliki persoalan lain. Praktik korupsi di tubuh lembaga peradilan sudah menjadi rahasia umum. Di balik kasus perdagangan perempuan misalnya, akan dapat dijumpai adanya jaringan modal dan kekuasaan yang menjadikan kegiatan ini sebagai bisnis. Hukum sering tidak "berkutik" bila berhadapan dengan kekuasaan dan modal. Hal ini semakin menjauhkan perempuan, terutama kelompok miskin, dari akses kepada keadilan. Praktik korupsi dalam tubuh birokrasi peradilan, semakin menjauhkan perempuan (khususnya yang miskin) dari keadilan. Para perempuan itu terpinggirkan dari aksesnya untuk mendapatkan keadilan melalui proses peradilan. Banyak perempuan korban kekerasan tidak bisa mengadukan perkaranya, terutama dengan alasan ketiadaan keuangan, akses kepada informasi, dan jaringan orang-orang yang dekat dengan "kekuasaan" (kenalan) di lembaga peradilan (sulistyowati, 2003).

II. Pertanyaan Perempuan Dalam Hukum

Pertanyaan kritis pertama yang dapat diketengahkan dalam mengkaji persoalan hukum dari perspektif perempuan adalah: Apakah hukum sungguh-sungguh netral dan obyektif ? Benarkah prinsip *"equality before the law"* (persamaan di muka hukum) yang sangat diagungkan oleh para sarjana hukum itu, memang menjamin setiap orang berada dalam posisi yang setara dan adil? Dalam hal ada kelompok tertinggal yang tidak mendapatkan akses kepada keadilan dalam masyarakat, dan untuk dapat "mengejar" ketertinggalan itu, apakah hukum boleh "berpihak" ? Dalam pandangan para sarjana hukum, kata " hukum berpihak" akan menimbulkan perdebatan yang tak berkesudahan.

Bila berhadapan dengan persoalan perempuan, benarkah bahwa persamaan di muka hukum itu benar-benar menempatkan perempuan secara setara dengan laki-laki dalam hal aksesnya kepada keadilan? Pertanyaan semacam itu bisa kita ajukan kepada perempuan pencari keadilan, terutama bila mereka menjadi korban kekerasan. Sayangnya pertanyaan-pertanyaan ini sering tidak kita tanyakan kepada perempuan.

Para sarjana hukum sering berasumsi bahwa hukum sudah baik adanya, bagi semua orang, baik laki-laki maupun perempuan. Para sarjana hukum tidak melakukan ujian terhadap kasus-kasus yang nyata, bagaimanakah pengalaman perempuan dalam kenyataannya berhadapan dengan hukum. Kasus-kasus dalam kenyataan sehari-hari merupakan ujian yang dapat memberikan jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan di atas. Dengan demikian akan dapat dihasilkan identifikasi permasalahan dan rekomendasi terhadap upaya pembaharuan hukum.

Ujian terhadap kasus pengalaman perempuan akan menunjukkan bahwa ternyata pada tataran substansial masih banyak produk hukum nasional yang mengandung pasal-pasal yang berimplikasi merugikan perempuan. Pengalaman perempuan sering diabaikan, tidak diperhitungkan dan terluput dari pembahasan dan pemikiran dalam perumusan berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan. Dengan demikian sebenarnya kendala perempuan untuk mendapatkan keadilan dapat dicari sejak dari proses perumusan hukum sampai pada praktik pelaksanaannya.

Bila memang benar hukum netral dan obyektif, mengapa misalnya, perempuan kawin ditempatkan sebagai "ibu rumah tangga", dan laki-laki yang kawin sebagai "kepala keluarga" (UU Perkawinan no.1/1974, Pasal 34). Dalam konteks tertentu di mana perempuan kawin tinggal di rumah atas kehendaknya sendiri, dan pekerjaan suaminya memberikan penghasilan yang memadai bagi segenap anggota keluarga, pasal tersebut memang tepat dan tidak menimbulkan masalah.

Namun, bagaimana dampak dari pasal tersebut, khususnya terhadap perempuan apabila ia bekerja dan bagaimanakah dampak selanjutnya terhadap anak-anak dan keluarganya? Dalam kehidupan

sehari-hari banyak istri harus bekerja karena berbagai sebab, yaitu menunjang ekonomi keluarga, atau bahkan menjadi tumpuan utama ekonomi keluarga bagi kebanyakan perempuan kelas ekonomi menengah ke bawah dan miskin. Semakin miskin suatu masyarakat, semakin berat beban perempuan dalam menghidupi keluarga. Bukankah perempuan pada umumnya menempatkan dirinya sendiri sebagai *survivor* dalam mengatasi kemiskinan keluarga? Sementara itu perempuan dari kelas menengah ekonomi menengah ke atas dan terdidik pada umumnya memutuskan untuk bekerja sebagai aktualisasi diri dan mencari nafkah juga.

Dampak dari penempatan perempuan sebagai ibu rumah tangga sebagaimana tertuang dalam pasal di atas, adalah, di dunia kerja mereka akan diberi status lajang, karena di belakangnya terdapat asumsi bahwa perempuan itu bila bekerja hanyalah akan menjadi pencari nafkah tambahan, gajinya untuk sekedar membeli *lipstick* dan bedak. Penempatan perempuan secara demikian akan berakibat perempuan tidak mendapat tunjangan keluarga, dan akumulasi upahnya menjadi lebih rendah daripada laki-laki. Padahal kita sudah meratifikasi Konvensi ILO tahun 1958 yang menjamin upah yang sama bagi perempuan dan laki-laki untuk pekerjaan yang sama nilai. Selanjutnya, suatu penelitian menunjukkan, bahwa anak-anak dari perempuan di sebuah pabrik sepatu, tidak dibenarkan untuk dibawa ke klinik perusahaan apabila sakit. Namun anak-anak dari buruh laki-laki diperbolehkan untuk dibawa ke klinik pabrik tersebut apabila membutuhkan pengobatan dan perawatan medis. Praktik seperti ini dianggap wajar saja, bukankah perempuan masuk ke dunia kerja dalam status sebagai lajang, mengapa ia punya anak?

Obyektifitas dan netralitas hukum kembali dapat dipertanyakan bila kita melihat bagaimana perempuan ditempatkan dalam Undang-undang Perkawinan kita. Dalam Pasal 3 undang-undang itu dikatakan bahwa perkawinan Indonesia berasas monogami. Namun dalam pasal yang sama, ayatnya berbeda, segera dikatakan bahwa suami dapat menikah lagi asal disetujui oleh pengadilan dengan sejumlah syarat yang "seolah-olah" berat. Alasan suami untuk dapat menikah lagi, dianggap wajar dan tidak dipertanyakan, bagaimanakah sekiranya alasan yang sama diajukan

oleh istri, bisakah dia juga menikah lagi? Pertanyaan ini tidak dimaksudkan sebagai tuntutan agar istri juga diperkenankan untuk melakukan poligami, tetapi akan ditunjukkan betapa standar ganda telah diterapkan dalam undang-undang tersebut.

III. Mencari Permasalahan dari Sumbernya

Para Sarjana Hukum dengan paradigma positivisme sangat percaya bahwa hukum adalah sebuah mekanisme untuk mendistribusikan keadilan dari negara kepada masyarakat. Hal yang digolongkan sebagai hukum itu termasuk juga adalah berbagai produk hukum dan kebijakan yang lahir dari lembaga legislatitf yang otoritatif. Sayangnya, dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, hal yang dipercayai itu sungguh bertentangan dengan realita dan akal sehat rakyat. Masyarakat "dipaksa" untuk percaya bahwa berbagai produk hukum dan kebijakan itu adalah demi kepentingan segenap masyarakat, meskipun dalam kenyataannya masyarakat justru dirugikan.

Lihatlah contohnya dalam masalah penetapan kenaikan harga bahan bakar minyak, yang "diikuti" oleh kenaikan anggaran kepresidenan dan tunjangan bagi anggota legislatif. Siapa yang membuat keputusan? Apakah warga masyarakat turut serta, dalam arti suara dan pengalaman-pengalaman mereka (terutama kelompok rentan dan miskin) sungguh diperhitungkan dalam "perumusan" kebijakan? Padahal mereka adalah target dari berbagai kebijakan tersebut.

Bagaimana dengan perempuan? Sebagai bagian dalam kelompok rentan, perempuan bersama dengan kelompok miskin, hampir tidak pernah diperhitungkan. Di dalam suatu masyarakat yang didominasi oleh laki-laki, kaum perempuan sangat jarang terlibat secara langsung dalam lembaga-lembaga mapan yang bertujuan untuk mengatur masyarakat melalui proses politik, dan secara tipikal mereka bekerja di luar lembaga-lembaga tersebut (Jaggar, 1983 dalam Kusumaningtyas, 2005). Dalam hal keterwakilan perempuan di parlemen dapat dtitunjukkan bahwa hanya 11 % perempuan duduk di parlemen, sungguhpun terdapat kebijakan quota 30 % bagi perempuan. Hal ini akan sangat berimplikasi pada

munculnya kepentingan-kepentingan perempuan dalam berbagai kebijakan.

Kebijakan dalam rancangan dan perumusan anggaran, pusat dan daerah, akan memperlihatkan bagaimana kepentingan perempuan tidak pernah menjadi bahan pertimbangan. Hal itu terjadi dalam kerangka kebijakan anggaran yang lebih luas, yaitu bagaimana pada masa otoritarian Suharto, pada tahun 1995 saja misalnya, pemerintah pusat di Jakarta mendapatkan nyaris 95% dari keseluruhan pendapatan nasional melalui jaringan rumit agen-agen kementriannya (Hans Antlov, dalam *Women Research Institute,* 2005).

Lihatlah beberapa contoh perbandingan alokasi anggaran bagi kepentingan perempuan dan kepentingan pejabat eksekutif dan legislatif di beberapa daerah di bawah ini.

No	Daerah	Peruntukan dana bagi perempuan dan anak	Peruntukan dana bagi pejabat
1	Ciamis, 2004	Penanganan gizi buruk anak Rp 10 juta	Jamuan makan pemerintah Rp 4 milyar lebih
2	DI Yogyakarta, 2004 (DI Yogyakarta, 2001)	Pemberdayaan perempuan Pemberdayaan Rp 40, 616 (Rp 0,-)	Dana purna tugas DPRD Rp 98 juta/orang (Rp 9,7 miliar)
3	Subang, 2004	Bantuan ibu hamil risiko tinggi keluarga miskin Rp 10 juta	Perjalanan dinas DPRD Rp 2,3 milyar
4	Kulon Progo, 2004	Posyandu Balita Rp 4 juta	Pembangunan dermaga Karangwuni-Glagah Rp 135 milyar

Sumber : Warta Korupsi, Seri Perempuan dan Anggaran, edisi 4/Sept-Okt 2004, Yogyakarta : IDEA (Institute for Development and Economic Analysis)

Dalam bidang kesehatan khususnya dapat dilihat alokasi APBD DI Yogyakarta, sebagai berikut :

No	APBD kota Yogyakarta tahun 2004	Penerima Manfaat	Jumlah
1	*Tunjangan kesehatan DPRD Yogyakarta*	*45 orang anggota DPRD*	*Rp 198.450.000,-*
2	Peningkatan gizi masyarakat	Pasien kurang mampu	Rp 64.409.700
3	Biaya perawatan dan pengobatan lokal	Masyarakat khususnya anak-anak	Rp 62.394.000,-
4	Bantuan keuangan untuk balita gizi buruk	Balita gizi buruk	Rp 17.500.000,-

Sumber : Warta Korupsi, Seri Perempuan dan Anggaran, edisi 4/Sept-Okt 2004, Yogyakarta : IDEA (Institute for Development and Economic Analysis)

Bayangkanlah anggaran kesehatan untuk 45 orang anggota DPRD jauh lebih banyak daripada anggaran kesehatan bagi orang miskin (perempuan dan anak). Padahal siapakah penyumbang Anggaran Pendapatan Daerah terbesar? Ternyata pendapatan beberapa derah berasal dari retribusi orang sakit (orang miskin, ibu dan anak). Di beberapa daerah pada tahun 2004, bahkan, pendapatan paling besar berasal dari sektor kesehatan, yaitu di Bantul (sebesar 10,3 miliar), Yogyakarta (5,14 miliar), Gunung Kidul (5,43 miliar), Subang (14,055), dan Kebumen tahun 2003 (3,5 miliar)

Disparitas alokasi anggaran ini sungguh bertentangan dengan realita kesetaraan dan keadilan, mengingat :

(1) perempuan turut serta dalam berbagai perjuangan politik sepanjang sejarah Indonesia sampai hari ini ;

(2) perempuan tidak menikmati kemanfaatan hasil pembangunan secara adil, bahkan tidak memiliki akses yang maksimal untuk mendapatkan hak-hak dasarnya (hak untuk hidup layak, berpendidikan, sehat, diperlakukan adil dalam proses hukum, terbebas dari kekerasan, dan sebagainya). Sementara itu para pejabat eksekutif dan legislatif mendapat akses yang seluas-luasnya kepada sumber daya yang ada dalam masyarakat

Bagaimana dapat menjelaskan fenomena tersebut? Pendekatan "studi hukum kritis" mengajak kita untuk secara nalar dan kritis melihat benarkah bahwa hukum dan berbagai produk kebijakan bertujuan untuk memberi keadilan kepada masyarakat? Benarkah bahwa hukum adalah memang abstraksi dari kehendak rakyat, yang dilembagakan melalui badan khusus, yang disebut DPR? Sebenarnya hukum adalah bagaikan "pedang bermata dua", tergantung siapa yang ada di belakangnya *(man behind the gun)*. Di satu sisi memang benar, hukum dapat digunakan untuk berbagai tujuan bagi kepentingan rakyat. Namun di sisi yang lain hukum juga dapat digunakan sebagai alat untuk mendefinsikan kekuasaan, dari sekelompok orang yang jumlahnya minoritas, tetapi memiliki kekuasaan yang tak terbatas untuk menguasai sumber-sumber daya yang ada dalam masyarakat. Siapakah mereka? Tentu saja adalah *the rulling*, elite politik, yang tak jarang adalah juga penguasa yang sekaligus pengusaha.

Kekuasaan dan Kesadaran Palsu

Dengan kekuasaan yang dimiliki, yang secara otiritatif memang diakui, *the rulling* merumuskan kepentingannya melalui berbagai produk hukum dan kebijakan. Karena mereka berkuasa, maka mereka juga memiliki akses kepada sumber-sumber kesejahteraan, dan karena mereka sejahtera, maka mereka mendapatkan hak-hak istimewa *(privilege)*. Selanjutnya, kerena memiliki semua itu, mereka jadi bertambah kuasa. Kita dapat membacanya seperti lingkaran, karena berkuasa maka sejahtera dan memiliki hak-hak istimewa, dan oleh karenanya semakin berkuasa. Tentu saja, kelompok ini berkepentingan untuk terus melanggengkan kekuasaannya.

Persoalannya adalah dengan cara bagaimana mereka mempertahankan *status quo*, agar tetap bertahan dalam lingkaran kekuasaan, kesejahteraan dan hak-hak istimewa? Yaitu, dengan cara merepresi sejumlah mayoritas kelompok yang ada dalam masyarakat (kelompok rentan dan miskin), melalui dibangunnya *false consciousness* (kesadaran palsu), Inilah yang dapat kita saksikan melalui berbagai pernyataan dari para pejabat dan kalangan anggota dewan akhir-akhir ini berkenaan dengan kenaikan BBM, program

kompensasi BBM (yang ternyata menimbulkan banyak korban), dan terakhir adalah soal kenaikan anggaran kepresidenan dan tunjangan DPR.

Sejak jaman Orde Baru kita sudah melihat bentuk-bentuk kesadaran palsu diintroduksi ke tengah masyarakat seperti: "harga disesuaikan" untuk menggantikan "harga naik", atau "dimintai keterangan" untuk maksud ditahan, dan berbagai kebijakan dan kegiatan yang merugikan rakyat yang dilakukan dengan label "pembangunan". Hal-hal semacam ini sekarang berulang, lihatlah bagaimana para anggota DPR membela kepentingannya dalam menaikkan anggaran, dengan alasan: "sudah disepakati, bila diubah lagi akan mengacaukan tatanan" (Agung Laksono di Radio BBC, Oktober 2005), atau " anggaran presiden naik, masa tunjangan kita tidak boleh naik" (suatu dialong Metro TV, oktober 2005).

Secara kasat mata dapat dilihat bahwa pernyataan mereka dalam membangun kesadaran palsu itu, sebenarnya adalah rumusan kepentingan mereka sendiri yang "dikemas" dalam berbagai kebijakan. Padahal semua orang tahu, tidak satupun kelompok masyarakat yang diuntungkan oleh kebijakan tersebut, bahkan, sebenarnya kita dapat melihatnya sebagai upaya pembodohan rakyat. Secara gamblang, masyarakat sudah tahu, bahwa dana dari penghapusan subsidi BBM-lah yang akan digunakan untuk membiayai kesejahteraan para elit penguasa, dan wakil yang mereka pilih di DPR. Para elit itu rela menukar nilai kesejahteraan mereka sendiri, dengan realita busung lapar, bunuh diri karena tak mampu bayar sekolah, dan proses pemiskinan yang semakin luas dalam masyarakat. Bentuk kesadaran palsu lain yang sungguh-sungguh keterlaluan adalah: program "sinterklas" (derma) bagi orang miskin, yang tidak secara substansial menghapuskan kemiskinan, bahkan menimbulkan kekacauan dan sampai menelan korban jiwa dalam masyarakat.

Gelombang protes yang tengah berlangsung menentang kebijakan pemerintah hendaknya dibaca sebagai tanda bahwa dampak dari kebijakan itu sangat luas dan mengguncang sendi-sendi kehidupan masyarakat, dan terutama telah menyayat rasa keadilan masyarakat. Akankah para elit penguasa mampu melihat dan

mendengar bahwa kemampuan masyarakat untuk menahan beban hidup sudah pada tahap yang paling rendah dan mengkhawatirkan. Kembalikan hak ekonomi dan keadilan rakyat kepada rakyat, karena negaralah yang seharusnya menjamin hak asasi rakyat itu, bukan sebaliknya memerosotkannya sampai ke tingkat yang paling menyengsarakan.

Upaya pembaharuan hukum dari perspektif perempuan

Pada era Orde Baru, istilah dan konsep pembaharuan hukum kalah kuat dengan jargon "pembangunan hukum", dan "pembinaan hukum" (Simarmata, 2003). Dominasi negara yang demikian kuat dicirikan oleh beberapa hal berikut ini:

1. sistem multi partai yang monolitik
2. dominasi posisi dan peran lembaga eksekutif terhadap lembaga legislatif dan yudikatifsistem
3. pemilu yang membuka dan membiarkan partai yang berkuasa melakukan kecurangan-kecurangan
4. sentralisasi kewenangan di tangan pemerintah
5. politik korporatisme terhadap sejumlah organisasi masyarakat (Simarmata, 2003)

Pada masa transisi ini agenda pembaharuan hukum dengan menggunakan perspektif perempuan harus didesakkan. Nampak sekali bahwa para aktivis perempuan menghadapi kendala yang sangat berat karena berhadapan dengan kekuasaan (patriarkhis), yang selalu berusaha untuk mendefinisikan kekuasaannya melalui hukum dan berbagai kebijakan. Sebagaimana yang dikatakan oleh Carol Smart, sukar sekali untuk mempengaruhi hukum dalam arti memunculkan kepentingan perempuan dalam berbagai rumusan hukum, dan dan selanjutnya hukum juga gagal untuk mentransformasi kualitas kehidupan perempuan ke arah yang lebih baik (Smart, 1990).

Melalui ujian terhadap kasus-kasus hukum dan perempuan, dan setelah dilahirkan berbagai kritik terhadap hukum dan praktik hukum, maka upaya pembaharuan hukum dalam perspektif

perempuan dapat dilakukan, yaitu dengan (1) merevisi peraturan perundang-undangan (termasuk kebijakan) yang sudah ada yang tidak mengakomodasi kepentingan prempuan; (2) membuat peraturan pundang-undangan baru; dan (3) melakukan pendampingan terhadap perempuan dalam kasus-kasus hukum di pengadilan.

Dalam arena sosial, di mana perjuangan bagi perempuan sangatlah beratnya, bagaimanapun juga ada catatan-catatan yang harus diberikan. Pada saat ini dapat kita lihat berbagai upaya pembaharuan hukum bagi kepentingan perempuan. Ratifikasi terhadap berbagai instrumen hukum internasional, yang mewajibkan negara untuk merubah atau membuat hukum baru sesuai dengan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan, dapat dipandang sebagai upaya pembaharuan hukum. Lahirnya UU KDRT merupakan bagian dari upaya tersebut.

Upaya pendampingan terhadap perempuan yang berperkara di pengadilan sudah dilakukan oleh banyak lembaga bantuan hukum perempuan. Berbagai LSM sudah aktif menyelenggarakan berbagai penanganan kasus-kasus kekerasan dengan korban perempuan.

Dapatkah hukum menjadi alat rekayasa sosial (Pound dalam More, 1983) untuk mengubah keadaan masyarakat ke arah yang lebih baik, lebih setara dan adil? Jawaban terhadap pertanyaan ini, tidaklah mudah. Introduksi hukum "baru" ke dalam masyarakat akan berarti mengantarkan hukum ke arena-arena sosial, yang sebelumnya sudah memiliki aturan-aturannya sendiri. Di dalam arena itu sudah hidup budaya hukum "lama" yang mengatur bagaimana perempuan dan laki-laki diposisikan. Hukum adalah bagian dari budaya, dan merubah budaya memang memerlukan proses yang panjang.

Kesimpulan

Dari perspektif keadilan perempuan, gambaran yang dapat dicermati dari hukum kita selama masa transisi adalah (1) pengalaman perempuan sering tidak diperhitungkan dalam proses perumusan hukum dan kebijakan; (2) hal ini menghasilkan hukum yang jauh dari rasa keadilan masyarakat (perempuan) dan seringkali juga tidak

tidak realistis; (3) implementasi hukum di lapangan yang diwarnai oleh praktik korupsi, ditambah dengan tidak dimilikinya perspektif korban (perempuan) oleh penegak hukum, yang semakin menjauhkan perempuan dari akses kepada keadilan.

Oleh karena itu diperlukan upaya pembaharuan hukum, yang harus dilakukan sangat berhati-hati, jangan sampai hukum yang baru justru menjadi *counter produktif* bagi cita-cita terwujudnya masyarakat madani dan bangsa yang bermartabat. Pembaharuan hukum dengan perspektif keadilan jender sangatlah dibutuhkan.

ACUAN TERBATAS

Convention Watch Working Group, PKWJ UI, Hasil *Court Watch* berperspektif Keadilan Gender di Wilayah Jabotabek, Jakarta, Nov. 2005

Dadang Trisasongko, *Pembaharuan Hukum di Jaman yang Sedang Berubah*, Jakarta: PSHK, Jentera, edisi 3/ Tahun II/November 2004, hal 51 –58

Moore, Sally Falk, *Law as Process, An Anthropological Approach*, London : routledge & Kegan Paul, 1983

Simarmata, Rikardo, *Pembaharuan Hukum Daerah : Menuju Pengembalian Hukum kepada Rakyat*, Jakarta : Yayasan LBH Bantaya (Palu),Yayasan Kemala, dan Huma, 2003

Smart, Carol, *Feminism and the Power of Law*, USA : Routledge, a division of Routledge, Chapman and Hall, Inc, 1990

Olsen, Frances E, *Feminist Legal Theory vol I : Foundations and Outlooks*, New York : New York University Press, 1995

Warta Korupsi, *Seri Perempuan dan Anggaran*, edisi 4/Sept-Okt 2004, Yogyakarta : IDEA (Institute for Development and Economic Analysis)

Warta Korupsi, *Seri Perempuan dan Anggaran*, edisi 5/Nov-Des 2004, Yogyakarta : IDEA (Institute for Development and Economic Analysis)

Women Research Institute, *Representasi Perempuan dalam Kebijakan Publik di Era Otonomi Daerah*, 2005

Yayasan Jurnal Perempuan, *Menggalang Perubahan. Perlunya Perspektif Gender Dalam Otonomi Daerah*, Jakarta: YJP, 2004

I Sikap Aparat Penegak Hukum dan Penasehat Hukum terhadap Korban dan Pelaku (Perempuan)

1. Polisi:

Sikap positif:

- RPK Polres Jaktim sangat profesional dan kooperatif dalam memberikan informasi seputar proses pemeriksaan : JakTim 2;
- Anggota Polsek Pasar Kemis dalam mengorek informasi dari pelaku pembuangan bayi, melakukan pendekatan dengan membangun rapport yang baik, sebagai contoh: "pelaku" tidak dibentak, diperiksa fisik dan diajak bicara oleh bidan dan para perempuan pegawai negeri sipil serta diberikan makan dan minum : Tgn 1;

Sikap negatif:

- Adanya tindak kekerasan psikologis terhadap perempuan pelaku "kejahatan", baik melalui ucapan-ucapan yang tidak senonoh, atau adanya ancaman tindak kekerasan kepada tersangka : JakSel 2;
- Kapolres Jaksel sempat mensyaratkan permintaan sejumlah uang kepada penasehat hukum salah seorang tersangka ketika memasuki tahap penyidikan : JakSel 2;
- Polres Tangerang dalam menanggapi laporan penculikan dan kekerasan dalam rumah tangga tidak mengerti penggunaan UU KDRT, yang digunakan pasal perbuatan tidak menyenangkan dalam KUHP : Tgn 1
- Polisi menerima uang pelicin yang telah disiapkan oleh korban. Korban berinisiatif melakukan hal tersebut untuk membuat proses pemeriksaan perkaranya menjadi lancar : JakTim 1.

2. Jaksa Penuntut Umum

Sikap positif:

- JPU mencari keterangan dengan seksama tanpa menggunakan kata-kata yang memojokkan para terdakwa atau saksi : JakSel 2;

- JPU tidak menggunakan kata-kata kasar dan tidak memojokkan terdakwa ketika meminta keterangan : JakBar 2 dan JakBar 3;
- JPU berinisiatif memberikan dasar pemberat hukuman bagi pelaku dengan menggunakan pasal 356 ke 1 e. Dasar pemberat itu adalah pertimbangan bahwa yang menjadi korban penamparan adalah isteri dari pelaku sendiri yang seharusnya dilindungi, berarti di sini digunakan asas kesetaraan protektif : JakTim 1.

Sikap negatif:

- JPU tidak kooperatif dalam memberikan informasi seputar jadwal persidangan kepada keluarga korban ataupun pemantau, sementara sidang sering mengalami penundaan karena JPU tidak membawa terdakwa atau terdakwa sedang sakit : JakTim 2;
- Dalam hal meminta keterangan dari saksi korban pada kasus JakTim 2, JPU cenderung mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang tidak berperspektif korban karena tidak memperhatikan kondisi psikis dan pengalaman korban;
- JPU cenderung menyuruh pelaku untuk tidak membela diri dan tidak mengajukan banding (menghambat akses Terdakwa terhadap informasi untuk memperoleh keadilan) : Tgn 1;
- JPU tidak menggunakan UU KDRT sebagai dasar penyusunan surat dakwaan ataupun surat tuntutan karena JPU tidak mengetahui UU tersebut : JakTim 1;

3. Hakim

Sikap positif:

- Majelis Hakim sangat tegas memimpin jalannya persidangan dan berinisiatif menegur penasehat hukum yang mengajukan pertanyaan yang bertele-tele baik kepada saksi atau saksi korban : JakTim 1;
- Majelis Hakim mampu mengajukan pertanyaan kepada korban dan terdakwa tanpa adanya sikap memojokkan/ melecehkan: JakTim 1;

- Majelis Hakim cukup berperspektif korban, karena melarang korban menjawab pertanyaan penasehat hukum yang bersifat menyudutkan dan berdasarkan opini pribadi PH mengenai apa yang pantas atau tidak pantas dilakukan oleh seorang istri : JakTim 1;
- Majelis Hakim cukup tegas dalam memimpin persidangan dan berani menegur saksi yang menjual bayinya bahkan berani menegur pengacara yang mengajukan pertanyaan menyudutkan saksi : JakSel 2;
- Hakim dalam kasus KDRT, berani mengirimkan surat teguran kepada suami yang dituduh mencuri anak, karena suami tidak hadir dalam sidang. Kemudian ketika laki-laki tersebut tidak kunjung datang, Hakim melanjutkan sidang dan bahkan memutuskan verstek : JakBar 1.

Sikap negatif:

- Hakim telah melecehkan pelaku di luar sidang dengan ucapan "montok " dan di dalam sidang dengan pertanyaan " Kok sudah umur 31 dan punya anak tidak kawin?" : JakSel 1;
- Hakim membentak-bentak terdakwa pada saat memberikan keterangan: JakBar 2 dan 3;
- Majelis Hakim PA Jaktim tidak memiliki empati terhadap penderitaan isteri yang dipukuli suami bahkan tidak memiliki sensitivitas gender karena mengajukan pertanyaan dan pernyataan yang cenderung menyudutkan korban (perempuan) seputar peran dan kedudukan korban sebagai seorang istri dengan pola pikir yang sangat patriarkhis, misalnya:
    - "Kamu dipukul kenapa? Apakah karena kamu telat pulangnya atau karena ketika suami pulang belum disediakan minuman?"
    - "Kenapa gak mau dimadu? Madu kan manis!"
- Karena Majelis Hakim PA lebih fokus pada upaya perdamaian para pihak, maka bentuk-bentuk kekerasan

yang dipaparkan dalam persidangan serta kepentingan isteri dan anak-anak yang terabaikan yang merupakan faktor pendorong isteri untuk minta cerai, cenderung tidak diperhatikan hakim. Dengan sendirinya 'teriakan minta tolong' dari pihak isteri sebagai penggugat sering diupayakan diredam dengan tawaran islah atau perdamaian

- Salah satu anggota Majelis Hakim PN Jaksel tertidur di ruang sidang : JakSel 1;
- Hakim membalas sms di ruang sidang ketika memimpin sidang : JakSel 1;
- PertImbangan Majelis Hakim pada kasus JakTim 2, yang memberi pidana rendah kepada pelaku pelecehan seksual terhadap anak perempuan, masih belum didasari oleh keadilan gender. Semata-mata hakim melihat kondisi pelaku, bukan kondisi korban yang umurnya masih panjang tetapi di sisa umurnya itu akan mengalami trauma mental yang tersembunyi. Selain itu bukankah hanya sekedar asumsi saja bahwa pelaku sudah berusia lanjut dan sakit-sakitan akan segera tutup usia? Bagaimana kalau sebaliknya, usianya menjadi lebih panjang daripada yang diasumsikan dan setelah ia keluar dari penjara tidak menjadi jera malahan mencari korban anak-anak lagi? Berkaitan dengan keterangan saksi pelapor, ternyata korban kejahatan dari si pelaku bukan hanya Ana dan Ani tapi juga banyak anak-anak lain yang orangtuanya malu untuk melapor.

4. Panitera

Sikap positif:

- Panitera pengganti cukup kooperatif dalam memberikan informasi catatan jalannya persidangan kepada pemantau : JakSel 1, JakTim 2;
- Panitera pengganti rajin mencatat dan sangat memperhatikan jalannya persidangan : JakSel 2;

Sikap negatif:

- Panitera pengganti membantu penggugat memperlancar proses perceraiannya dengan imbalan uang.

5. Penasehat Hukum

Sikap positif:

- PH cukup kooperatif dalam memberikan informasi seputar permasalahan yang menimpa klien mereka kepada pemantau.

Sikap negatif:

- PH tidak sensitif gender dalam mengajukan pertanyaan terhadap saksi korban ataupun dalam mengeluarkan pernyataan, karena cenderung menggunakan argumentasi dengan pola pikir patriarkhi menyangkut relasi antara suami dan istri (sebagaimana yang tercantum dalam pledooi atau pembelaan) : JakTim 1;
- PH ketika bertemu dengan pelaku di kantor polisi berjanji mendampingi tetapi ketika persidangan sudah berlangsung ternyata tidak pernah datang. Di lain pihak, PH dari Posbankum yang disediakan oleh pemerintah tidak dapat mengakomodir kepentingan korban : Tgn 1.

19

Warisan Otoritarianisme di Lapangan Agraria

(Praktik-praktik Penguasaan dan Pengelolaan Agraria di Indonesia)[1]

Oleh: *Usep Setiawan*[2]

A. Pengantar

Sejatinya praktik penguasaan maupun potret konflik agraria di Indonesia dari masa ke masa –khususnya sejak masa orde baru hingga tujuh tahun bangsa ini memasuki era reformasi (sejak 1998), belumlah mengalami perubahan yang berarti.

Ketimpangan dalam penguasaan tanah serta kekayaan alam lainnya, yang dibumbui maraknya konflik agraria dengan dimensi pelanggaran hak asasi manusia (HAM) baik sipil-politik maupun ekonomi, sosial dan budaya masih menjadi menu sehari-hari yang belum juga dituntaskan oleh para penyelenggara negara. Reforma agraria sebagai jawaban kunci atas ketimpangan dan konflik, baru sekedar niat dalam teks yang belum diwujudkan ke dalam langkah-langkah nyata yang sistematis.

---

[1] Makalah disajikan dalam Diskusi Panel Paradigma Penguasaan Agraria di Indonesia, sebagai bagian dari Konferensi Warisan Otoritarianisme bertema *"Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia"*, diselenggarakan Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), PUSDEP Universitas Sanata Dharma, dan Institut Sejarah Sosial Indonesia (ISSI), Kamis-Sabtu, 17-19 November 2005, di Universitas Sanata Dharma, Yogyakarta.

[2] Penulis adalah Sekretaris Jenderal Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). Alamat KPA: Jl. Kihiur No. 44 Bandung 40114 Telefax (022) 7214706. Email penulis: usepsetia@yahoo.com, HP: 0818-613667.

Ketika kita *Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia,* paradigma penguasaan agraria dan praktik-praktik penguasaan dan pengelolaan agraria di Indonesia perlu mendapat perhatian khusus.

Lebih lanjut tulisan ini akan mengupas; (1) praktik-praktik penguasaan dan pengelolaan agraria di Indonesia di masa orde baru dan sekarang, (2) perkembangan peta konflik penguasaan dan pengelolaan agraria dari orde baru sampai sekarang, (3) perubahan struktur penguasaan dan pengelolaan agraria antara orde baru dan reformasi, dan (4) arah reforma agraria sekarang.

B. Praktik Penguasaan dan Pengelolaan Agraria: Wajah Ketimpangan![3]

Isu penguasaan tanah dan kekayaan alam bagi bangsa agraris sebesar Indonesia tidak akan pernah basi. Bahkan, dalam era perubahan dewasa ini makin relevan dikedepankan. Sejak reformasi (1998), telah terjadi perubahan-perubahan penting dalam tata kuasa tanah dan kekayaan alam seperti hutan, tambang, air, laut, dan sebagainya. Perubahan konteks "siapa memiliki, menggunakan, mengelola, mengontrol akses, dan yang memperoleh manfaat atas tanah dan kekayaan alam" perlu mendapat perhatian saksama semua pihak.

Sejak rezim populis Soekarno digantikan rezim kapitalis Soeharto, berbagai UU (1967 sampai 1997) terkait tanah dan kekayaan alam diberlakukan. Berbagai UU itu misalnya tentang Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi, Pengairan, Pemerintah Desa, Perikanan, Konservasi, dan Lingkungan Hidup, dan lain-lain.

Beberapa UU sudah diperbaharui dengan tetap memelihara semangat memfasilitasi eksploitasi dengan investasi skala besar, ketimbang membela rakyat banyak dan lingkungan hidup. Belum lama ini (2003-2004), penguasa telah mengesahkan UU Perkebunan, UU Sumberdaya Air, dan UU Pertambangan di Kawasan Lindung, UU Perikanan, dan sebagainya. Baik substansi maupun praktik

---

[3] Diadaptasi dari artikel penulis berjudul *Kekayaan Alam di Tangan Segelintir Orang*, Harian *Sinar Harapan*, 5 Oktober 2004, sebagai artikel menyongsong Konferensi Internasional tentang Penguasaan Tanah (Yayasan Kemala, 11-13 Oktober 2004).

implementasinya di lapangan, sebagian besar produk hukum di atas telah menjadi alat pembenar bagi upaya "pembangunan" yang memeras kekayaan alam.

Hingga saat ini, Presiden dan DPR belum mengkaji ulang peraturan perundang-undangan yang ada. Padahal mandat untuk itu sudah tertuang dalam Tap MPR No. IX/2001. Pemerintah juga belum mencabut, mengubah atau mengganti peraturan perundang-undangan yang tidak sejalan dengan Tap MPR ini.

Presiden juga tak pernah mengeluarkan kebijakan yang mempersiapkan pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Singkatnya, pemerintahan produk reformasi belum melaksanakan mandat "wakil rakyat" untuk memperbaiki kebijakan di bidang pertanahan dan kekayaan alam lainnya. Ketimpangan penguasaan tanah dan kekayaan alam masih terjadi. Mayoritas penduduk menguasai sedikit, sementara kaum pemodal besar (yang minoritas) menguasai melimpah ruah.

Di sektor pertanian, berdasarkan perbandingan hasil empat kali Sensus Pertanian (SP) diketahui bahwa rata-rata penguasaan tanah oleh petani di Indonesia terus menurun, dari 1,05 hektar (1963) menjadi 0,99 hektar (1973), lalu turun menjadi 0,90 hektar (1983) dan menjadi 0,81 hektar (1993). Hasil SP 1993 menunjukkan bahwa 21,2 juta rumah tangga di pedesaan, 70%-nya menggantungkan diri pada sektor pertanian. Dari jumlah itu, 3,8% atau sekitar 0,8 juta merupakan rumah tangga penyakap yang tidak punya tanah, 9,1 juta rumah tangga menjadi buruh tani, dan diperkirakan jumlah petani tak bertanah di Indonesia ada sekitar 9,9 juta atau sekitar 32,6% dari seluruh rumah tangga petani (Bachriadi dan Wiradi, 2003).

Di sektor kehutanan, hingga 1998, menurut catatan Menteri Kehutanan dan Perkebunan, ada sekitar 500 buah HPH yang beroperasi di sekitar 55 juta hektar hutan produktif di Indonesia. Menurut catatan PDBI, sampai tahun 1994 ada 20 kelompok pengusaha yang menguasai 64.291.436 juta hektar (lebih dari 50%) jumlah hutan yang diberikan HPH-nya.

Di sektor pertambangan tidak kalah spektakulernya, misalnya PT Freeport Indonesia yang mengeruk emas di Papua memiliki areal konsesi melalui Kontrak Karya seluas 2,9 juta hektar

(1991). Sektor perkebunan melalui HGU menduduki peringkat tertinggi dalam konsentrasi penguasaan tanah. Menurut Sensus Perkebunan Besar (1990-1993) ada sekitar 3,80 juta hektar tanah perkebunan yang dikuasai oleh 1.206 perusahaan dan 21 koperasi, dengan rata-rata 3.096, 985 hektar dikuasai tiap perusahaan (Fauzi dan Bachriadi, 1998).

C. Peta Konflik Penguasaan dan Pengelolaan Agraria

Konflik agraria di Indonesia merupakan soal super serius.[4] Namun penyelenggara negara tak pernah serius menanganinya. Dampaknya, pemenuhan rasa keadilan bagi korban kian mengawang-awang. Absennya keadilan agraria menjadi kisah berulang.

Pembentukan pemerintahan baru melalui Pemilu 2004 menghadirkan peluang untuk mendesakkan penyelesaian konflik agraria ke tubuh negara. Hasil Pemilu 2004 layak menjadi pembuka jalan penyelesaian konflik agraria sebagai bagian pembaruan agraria. Untuk itu diperlukan keutuhan gagasan bagaimana konflik agraria diselesaikan, sekaligus strategi jitu pelibatan seluruh komponen bangsa yang terkait di dalamnya.

Konsorsium Pembaruan Agraria merekam 1.753 kasus konflik agraria struktural, yaitu kasus-kasus konflik yang melibatkan penduduk berhadapan dengan kekuatan modal dan/atau instrumen negara. Dengan menggunakan pengelompokan masyarakat dalam tiga sektor, seperti dikemukakan Alexis Tocqueville (1805-1859), konflik agraria struktural dapat dinyatakan sebagai konflik kelompok masyarakat sipil "melawan" dua kekuatan lain di masyarakat, yakni: sektor bisnis dan/atau negara.

Sejak 1970 hingga 2001, seluruh kasus yang direkam KPA tersebar di 2.834 desa/kelurahan dan 1.355 kecamatan di 286 daerah (Kabupaten/Kota). Luas tanah yang disengketakan tidak kurang dari 10.892.203 hektar dan mengorbankan setidaknya 1.189.482 KK.

Kasus sengketa dan/atau konflik disebabkan kebijakan publik. Konflik yang paling tinggi intensitasnya terjadi di sektor

---

[4] Diadaptasi dari artikel opini penulis berjudul *Pemerintah Baru dan Konflik Agraria*, Harian *Kompas*, 24 September 2004.

perkebunan besar (344 kasus), disusul pembangunan sarana umum dan fasilitas perkotaan (243 kasus), perumahan dan kota baru (232 kasus), kawasan kehutanan produksi (141 kasus), kawasan industri dan pabrik (115 kasus), bendungan dan sarana pengairan (77 kasus), sarana wisata (73 kasus), pertambangan besar (59 kasus) dan sarana militer (47 kasus).

Posisi negara (yang direpresentasikan lembaga pemerintah, badan-badan usaha milik negara/daerah, maupun institusi militer) kerap muncul sebagai "lawan" rakyat. Tampilnya pemerintah sebagai lawan sengketa rakyat, sering terjadi pada berbagai jenis sengketa: pembangunan sarana umum dan fasilitas perkotaan, perkebunan besar, perumahan dan kota baru, bendungan dan sarana pengairan, sarana wisata, areal kehutanan produksi, dan sarana militer.

Perusahaan swasta juga kerap menjadi lawan sengketa rakyat pada kasus perkebunan besar, perumahan dan kota-kota baru, kawasan kehutanan (untuk tujuan produksi maupun konservasi), pengembangan kawasan industri dan pabrik.

Jenis sengketa tanah semasa Orde Baru, kategorisasinya dapat mengacu *Memorandum KPA tentang Sengketa Tanah* (24 September 1994).[5] *Pertama,* sengketa tanah karena penetapan fungsi tanah dan kandungan hasil bumi serta beragam tanaman dan hasil di atasnya sebagai sumber-sumber yang akan dikeruk keuntungannya (dieksplíotasi) secara massal. Contohnya kebijakan kontrak karya pertambangan dan HPH untuk ekploitasi hutan.

Kedua, sengketa tanah akibat program swasembada beras (revolusi hijau) yang pada prakteknya mengakibatkan penguasaan tanah terkonsentrasi di satu tangan dan membengkakkan jumlah petani tak bertanah serta sengketa-sengketa yang bersumber pada keharusan petani untuk menggunakan bibit-bibit unggul maupun masukan-masukan non-organik seperti pestisida, pupuk urea dan sebagainya.

Ketiga, sengketa tanah di areal perkebunan, baik karena pengalihan dan penerbitan HGU maupun karena PIR dan program sejenisnya. Orde Baru mewariskan banyak kasus perkebunan, seperti

[5] Lihat: Erpan Faryadi, *Seri Panduan Organisasi Tani-6: Kaum Tani di Bawah Penindasan Orde Baru,* KPA dan INPI-Pact, Oktober 1998.

sengketa tanah Jaluran Sumut, Jenggawah Jatim, Badega dan Gunung Batu Jabar, Bengkunan Lampung, Paguyaman Gorontalo, Rindang Allo Toraja, PT Mitra Ogan Sumsel, PIR Arso di Papua, PIR Sei Lepan Sumut, PIR Cimerak dan Cikaso Jabar, dan masih banyak lagi.

Keempat, sengketa akibat penggusuran tanah untuk industri pariwisata, perumahan kaum kaya *(real estate)* kawasan industri, pergudangan, pembangunan pabrik dan sebagainya. Contohnya adalah kasus Lomanis akibat pembangunan pabrik Olefin di Cilacap Jateng, kasus pariwisata di Gilitrawangan dan Pemengkong Lombok NTB dan Parang Trisitis Yogyakarta, kasus Rancamaya di Jabar untuk perumahan mewah, kasus lapangan golf di Rarahan Cimacan Jabar, dan seterusnya.

Kelima, sengketa tanah akibat penggusuran dan pengambilalihan tanah-tanah rakyat untuk pembangunan sarana-sarana yang dinyatakn sebagai kepentingan umum maupun keamanan. Misalnya penggusuran ribuan keluarga karena pembangunan Bendungan Kedung Ombo Jateng, pembangunan Waduk Nipah Madura, Koto Panjang Sumbar, Jatigede Sumedang Jabar, dst. Banyak juga kasus tanah instansi militer, kasus jaringan listrik SUTET, dan lain sebagainya.

Keenam, sengketa tanah akibat pencabutan hak rakyat atas tanah karena pembangunan taman nasional atau hutan lindung, dan sebagainya yang mengatasnamakan kelestarian lingkungan. Contohnya pembangunan Taman Nasional Kerinci Seblat Jambi, Taman Nasional Lorenz di tanah suku Amungme Papua, Pulo Panggung Lampung yang menyebabkan rakyat tersingkir karena lahan-lahan produktif mereka dinyatakan sebagai hutan lindung dan suaka marga satwa.

Terkait peran militer dalam konflik agraria kita bisa merujuk naskah akademik Usulan Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA) yang dirumuskan Tim Kerja Menggagas KNuPKA yang dibentuk Komnas HAM. Militer sebagai sebuah institusi ternyata tidak hanya terlibat sebagai pihak lawan langsung dari rakyat setempat dalam kasus-kasus sengketa agraria. Dari data-data yang dapat terkumpul, pihak militer – termasuk kepolisian – ternyata juga aktif berperan sebagai

penyokong pihak-pihak lain yang menjadi lawan utama (*main opponents*) dari rakyat. Dalam hal ini, aparat militer dan kepolisian bertindak sebagai alat dari penggusuran tersebut.

Tabel berikut ini memperlihatkan jumlah kasus sengketa yang di dalamnya pihak militer dan kepolisian terlibat atau melibatkan diri pada berbagai kasus konflik dengan mengambil posisi sebagai penyokong pihak-pihak yang menjadi lawan rakyat setempat.

Tabel Persentase Keterlibatan Militer sebagai Alat untuk Menggusur Rakyat dalam Kasus-kasus Sengketa Agraria berdasarkan Jenis Sengketa

No	Propinsi	Jumlah Kasus	% Keterlibatan Aparatus Militer
1	DI Aceh	47	34 %
2	SumUt	121	33 %
3	SumBar	32	28 %
4	Riau	33	30 %
5	Jambi	7	14 %
6	Bengkulu	13	38 %
7	Sumsel	157	41 %
8	Lampung	54	50 %
9	JaBar	484	24 %
10	DKI Jakarta	175	6 %
11	JaTeng	99	32 %
12	DI Yogyakarta	19	32 %
13	JaTim	169	25 %
14	KalTim	33	36 %
15	KalTeng	6	67 %
16	KalSel	27	30 %
17	KalBar	26	50 %
18	SulSel	48	38 %
19	SulUt	18	17 %
20	SulTeng	58	38 %
21	SulTra	9	22 %
22	Bali	13	62 %
23	NTT	44	43 %
24	NTB	27	37 %
25	Maluku	6	33 %
26	Papua	28	39 %
	Jumlah	**1.753**	**29 %**

Diolah dari Data-base Konflik Agraria KPA, entry due to Dec 30, 2001

Dari tabel ini dapat dilihat bahwa secara keseluruhan hampir di sepertiga jumlah kasus konflik agraria militer terlibat atau melibatkan dirinya untuk menjadi bagian dari pihak yang menekan rakyat setempat untuk melepaskan hak-hak mereka. Sementara jika hal ini dihubungkan dengan aspek wilayah, maka tampak di provinsi-provinsi seperti Bali, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat dan Lampung keterlibatan militer sangat intens untuk menjadi penekan maupun 'penggusur'. Di Bali, jenis konflik terbanyak terjadi akibat pengembangan sarana-sarana wisata-perhotelan-resort. Di Kalimantan Tengah adalah perkebunan dan perumahan dan kota baru. Di Kalimantan Barat adalah perkebunan. Sedangkan di Lampung adalah perkebunan dan pengembangan kawasan konservasi dan hutan lindung. Tampaknya kombinasi antara watak pimpinan institusi militer setempat, posisi geografis, jangkauan peliputan media, dan kepentingan ekonomi dari lembaga-lembaga militer yang terlibat di dalam kasus-kasus tersebut mempengaruhi tingginya intensitas keterlibatan mereka.

Di dalam sengketa-sengketa tanah yang terjadi ada banyak contoh penaklukan dan penindasan yang dilakukan oleh negara dan aparat-aparatnya terhadap kaum tani.[6] Beberapa potret penaklukan yang kerap menimpa petani adalah: (1) Tidak diakuinya bukti-bukti hak kaum tani atas tanah, (2) Penetapan ganti rugi secara sepihak, (3) Manipulasi tanda tangan rakyat tani, (4) Tuduhan sebagai pembangkang, pengacau atau anti pembangunan, (5) Manipulasi makna agar petani menyerahkan tanahnya, dan (6) Menghambat laporan petani mengenai tindak pidana "musuh petani".

Adapun potret penindasan yang sering dialami petani meliputi; (1) Intimidasi, teror, dan kekerasan fisik terhadap rakyat tani, (2) Pemancangan plang, pematokan dan pembuldozeran tanah garapan petani, (3) Pencegatan rombongan petani yang akan protes, (4) Penangkapan hingga pemenjaraan tokoh-tokoh petani, (5) Pemindahan penduduk secara massal dan paksa (bedol desa), (6) Isolasi lokasi petani terhadap dunia luar, (7) Penggunaan senjata hingga menghasilkan korban.

---

[6] Lihat: Erpan Faryadi, *ibid, 1998: hlm 15-22.*

D. Struktur Penguasaan dan Pengelolaan Agraria: Otoritarianisme Demi Kapitalisme!

Sebagaimana dituangkan pada bagian pengantar, bahwa sejatinya praktik penguasaan maupun potret konflik agraria di Indonesia dari masa ke masa belumlah mengalami perubahan yang berarti. Akar dari ketimpangan dan konflik agraria yang menampilkan wajah ketidakadilan agraria merupakan ekspresi dari politik agraria yang otoritarian guna membentengi paradigma dan praktek politik agraria yang kapitalistik.

Pembangunan yang mengandalkan modal besar memang menjanjikan pembukaan lapangan kerja, menyerap tenaga kerja, memangkas pengangguran, mengurangi kemiskinan, sekaligus menumbuhkan ekonomi Indonesia. Namun pembangunan dalam bingkai kapitalisme agraria yang kawin dengan otoritarianisme selazimnya berwatak mencerabut hak rakyat, termasuk atas tanah, lewat mekanisme pasar atau campur-tangan pemerintah. Dalam jangka panjang, pembangunanisme semacam ini dapat menciptakan ketergantungan dan ketimpangan sosial di tengah massa rakyat.[7]

Prof Mubyarto dkk, dalam *"Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan: Kajian Sosial-Ekonomi"* (1992) telah memberi makna terhadap "negara menguasai tanah", yang berarti dalam hal pendayagunaan tanah, negaralah yang akan mengaturnya agar terjamin ketertiban dan ketenangan hidup bersama masyarakat, agar kelestarian tanah dapat dipertahankan dan agar tercegah segala bentuk pemerasan dan pemerkosaan terhadap tanah (hlm 61). Sementara itu, masyarakat yang penuh ketimpangan dan konflik sosial akibat sengketa tanah serta merajalelanya eksploitasi terhadap kekayaan alam sudah jadi kesimpulan umum dikatakan sebagai implikasi resmi dari politik agraria yang kapitalistik.

Menguatnya kapitalisme agraria –yang masih hangat misalnya lewat jembatan Perpres 36/2005 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, akan kian mendorong

---

[7] Lihat: Usep Setiawan, *Pragmatisme Politik Agraria: Analisis Ekonomi Politik Perpres 36/2005*, makalah disajikan dalam Diskusi Panel bertema "Quo Vadis Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005?", yang diselenggarakan Program Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan - Universitas Gadjah Mada, di Yogyakarta, 21 Mei 2005.

pemusatan penguasaan tanah, menjadikan rakyat banyak kehilangan aksesnya atas tanah, mengukuhkan ekstraksi dan eksploitasi yang memperparah kerusakan lingkungan.

Di sisi lain, mempraktekkan pembangunan berbasis modal besar pasti akan berdampak sosial luas. Endang Suhendar dan Ifdhal Kasim, dalam "Tanah Sebagai Komoditi" (1996), menganalisis fenomena pertumbuhan kapitalisme Orde Baru. Darinya diketahui, fenomena tergesernya petani dari pemilikan dan penguasaan tanah dan meningkatnya konflik pertanahan terjadi karena watak kapitalisme yang cenderung terus melakukan eksploitasi, akumulasi, dan ekspansi kapital di atas kesenjangan struktur pemilikan faktor-faktor produksi, termasuk tanah dan distribusi pendapatan (hlm x-xi).

Sementara itu Noer Fauzi (1999), menekankan bahwa konflik dan kekerasan politik masa akhir Orde Lama memberikan trauma yang mendalam bagi penguasa baru. Seluruh upaya politik agraria Orde Baru yang berpokokkan otoritarianisme, berakar dari trauma ini. Otoritarianisme merupakan suatu penampakan dari trauma terhadap gerakan komunis semasa akhir Rezim Soekarno.[8]

Mengacu pendapat Fauzi (1999), kebijakan-kebijakan politik agraria Orde Baru sebagai realisasi dari otoritarianisme tercermin dalam lima agenda.

Pertama, menjadikan masalah landreform hanya sebagai masalah teknis belaka. Aturan-aturan teknis agraria yang mendukung strategi politik otoritarian dan pembangunan kapitalis dikembangkan sedemikian detail, seperti pendaftaran tanah, hak guna usaha (HGU) dan hak guna bangunan (HGB), pembebasan tanah dan pengadaan tanah.

Kedua, menghapuskan semua legitimasi partisipasi organisasi petani di dalam program landreform, dengan cara mencabut peraturan lama dan menggantinya dengan peraturan baru yang menghasilkan pemandulan partisipasi petani melalui organisasi-organisasinya dalam program landreform dan issue landreform berada dalam kontrol birokrasi. Contohnya adalah penghapusan pengadilan landreform melalui UU No.7 tahun 1970.

---

[8] Lihat: Noer Fauzi, *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia,* Insist-KPA-Pustaka Pelajar, 1999: hlm. 157-163.

Ketiga, penerapan kebijakan massa mengambang *(floating mass)* menjelang pemilu 1971 memotong hubungan massa pedesaan dengan partai-partai politik sehingga rakyat pedesaan kehilangan saluran politik untuk memperjuangkan kepentingan mereka. Beberapa contoh nyata kebijakan ini adalah pembentukan organisasi tani 'boneka' bernama HKTI, penciutan partai politik menjadi PPP, Golkar dan PDI, serta KUD.

Keempat, diundangkannya UU Pemerintahan Desa tahun 1979 yang membuat desa semakin kehilangan dinamika proses prolitik yang demokratis-partisipatif. Rangkaian peraturan penjabaran UU ini semakin mengukuhkan kuku birokrasi yang nyata menghambat partisipasi sejati rakyat desa. Contohnya lembaga masyarakat desa (LMD) dan lembaga ketahanan masyarakat desa (LKMD) yang dikontrol penuh oleh Kepala Desa.

Kelima, terlibatnya unsur polisi dan militer di dalam pengawasan dinamika pembangunan desa. Di tingkat desa terdapat Bintara Pembina Desa (Babinsa) dari unsur militer yang berfungsi sebagai pengendali untuk kepentingan birokrasi daripada pembina masyarakat dalam artian pembangkit partisipasi sejati. Di tingkat kecamatan dibentuk juga Tri Pimpinan Kecamatan (Tripika) yang terdiri dari Koramil, Polsek dan Camat. Digalakan juga strategi pertahanan dan kemanan rakyat semesta (Hankamrata), rukun tetangga/ rukun warga (RT/RW) pertahanan sipil (Hansip), dan ABRI masuk desa (AMD).

Yang ingin penulis katakan pada bagian ini adalah bahwa secara "sempurna" Orde Baru telah menerapkan strategi politik otoriternya dalam rangka mengamankan kepentingan "pembangunan" di lapangan agraria dengan mengendalikan secara penuh potensi dan kekuatan-kekuatan sosial kemasyarakatan/ kerakyatan. Otoritarianisme disini membuahkan struktur agraria yang makin timpang yang dalam prakteknya disertai represivitas yang sangat tinggi.

E. Arah Reforma Agraria Sekarang[9]

Deklarasi Pembaruan Agraria KPA (1998) menggariskan: "Kekeliruan pembangunan yang mendasar adalah tidak ditempatkannya pembaruan agraria yang berupa penataan kembali penguasaan, penggunaan, pemanfaatan, peruntukan dan pemeliharaan sumber-sumber agraria sebagai prakondisi dari pembangunan".

Pembaruan agraria dipercayai pula sebagai proses perombakan dan pembangunan kembali struktur sosial masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan, sehingga tercipta dasar pertanian yang sehat, terjaminnya kepastian penguasaan atas tanah bagi rakyat sebagai sumberdaya kehidupan mereka, sistem kesejahteraan sosial dan jaminan sosial bagi rakyat pedesaan, serta penggunaan sumber daya alam sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Terdapat empat hal mendasar agraria yang menurut hemat penulis sungguh harus memperoleh jalan keluar. *Pertama,* soal penguasaan tanah dan kekayaan alam yang didasari pada sektoralisme hukum di bidang agraria dan pengelolaan sumberdaya alam. Selama ini sektoralisme hukum tersebut yang diperkokoh dengan politik otoritarian telah menghasilkan sejumlah tindak kekerasan dan praktik dominasi penguasaan dan eksploitasi terhadap sumber daya alam yang meminggirkan posisi dan hak-hak rakyat.

Kedua, persoalan penurunan kualitas lingkungan dan kehidupan masyarakat akibat eksploitasi yang berlebihan dan tidak terkendali harus mendapat perhatian serius. Kerusakan lingkungan telah menciptakan kemiskinan karena hilangnya sumber penghidupan masyarakat yang tergantung pada tanah dan kekayaan alam. Kerusakan lingkungan juga memicu maraknya bencana alam yang banyak menimbulkan korban harta maupun jiwa.

Ketiga, soal ketimpangan penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya. Selama ini izin dan hak untuk eksploitasi hutan, barang tambang, perkebunan besar,

---

[9] Diadaptasi dari artikel penulis berjudul *Mengidamkan Reformasi Agraria,* Harian *Pikiran Rakyat,* 28 September 2005; *Menanti Presiden Pro-Agraria,* Harian *Sinar Harapan,* 5 Juli 2004, serta *Menyiapkan Reformasi Agraria,* Harian *Suara Pembaruan,* 28 Juli 2005.

pertambakan raksasa, perumahan, fasilitas wisata dan hiburan, termasuk lapangan golf telah menciptakan munculnya tuan-tuan tanah baru. Di sisi lain, hingga saat ini rata-rata penguasaan tanah oleh petani tidak lebih dari 0,8 hektare per rumah tangga petani.

Keempat, soal sengketa tanah dan konflik agraria. Baik akibat proses penggusuran yang dilakukan dengan kompensasi amat rendah, maupun akibat munculnya dampak ling-kung-an yang menyengsarakan masyarakat setempat setelah eksploitasi berlangsung. Sejak 1970 hingga 2001, berdasarkan *data-base* KPA, ada 1.753 kasus sengketa tanah struktural. Kekerasan aparat terhadap petani di Lombok Tengah NTB (18 September 2005) jadi contoh terbaru.

Inti dari reformasi agraria adalah *landreform* dalam pengertian redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah. Meskipun demikian, program redistribusi tanah harus diikuti dengan dukungan modal produksi (kredit usaha) di tahap awal, perbaikan di dalam distribusi barang-barang yang diperlukan sebagai input pertanian, perbaikan di dalam sistem pemasaran dan perdagangan hasil pertanian, penyuluhan pertanian yang diperlukan untuk membantu para petani memecahkan ma-salah teknis yang dihadapinya, dan program lainnya yang menunjang.

Untuk melaksanakan reforma agraria, pimpinan nasional perlu memahami hambatan-hambatan yang masih menghadang. Ada enam hambatan pokok; psikologis/politis, hukum agraria, ilmiah, historis, dan peraturan perundang-undangan. Berikut ini uraian dari kelima hambatan tersebut.

Tabel Hambatan Pokok Pelaksanaan Reforma Agraria

No.	Jenis Hambatan	Uraian
1.	Psikologis/politis	Karena masih banyak orang yang enggan atau takut untuk mempelajari, membahas dan membicarakan masalah agraria karena selama pemerintahan masa lalu ditanamkan persepsi bahwa membicarakan masalah agraria sama dengan "PKI".
2.	Hukum agraria	Meliputi kelemahan substansi hukum yang masih belum dikaji, aparat hukumnya yang perlu dibenahi karena pemahaman mengenai reformasi agraria masih tidak utuh (parsial), dan pelaksanaan hukumnya masih lemah sehingga akan menyulitkan pelaksanaan reformasi agraria.

3.	Ilmiah	Karena pemahaman semua lapisan masyarakat baik awam, menengah maupun elite, termasuk para akademisi di lingkungan perguruan tinggi, mengenai masalah agraria masih sangat kurang.
4.	Historis	Karena kesenjangan pemahaman kesejarahan/historis yang dimiliki oleh masyarakat terutama generasi muda mengenai masalah keagrariaan yang disebabkan oleh penghapusan pelajaran-pelajaran mengenai keagrariaan di sekolah, termasuk perguruan tinggi, dan sebagai akibat dari hambatan politis-psikologis tadi.
5.	Peraturan perundangan	Peraturan perundangan yang tumpang tindih dan saling bertentangan. Kaji ulang peraturan tak dilakukan komprehensif. Orientasi pembangunan masih pada pertumbuhan ekonomi dan memihak pasar bebas. Sektoralisme departemen dan badan pemerintah, serta jauh dari reformasi agraria, lemahnya kapasitas dan kapabilitas pemerintah. Otonomi daerah yang belum mantap serta tiada institusi yang menyatukan visi.

Sementara itu, terdapat sejumlah prasyarat bagi pelaksanaan reforma agraria (Russell King, 1977). *Pertama,* kemauan politik atau komitmen politik. Kemauan politik tak berhenti pada pernyataan di atas kertas seperti halnya pada undang-undang, tapi diwujudkan dalam tindakan nyata sehingga seluruh dana dan daya dikerahkan untuk melaksanakan reforma agraria.

Kedua, data keagrariaan yang lengkap dan akurat diperlukan untuk memastikan objek-objek dan subjek reforma agraria dapat diketahui secara tepat. Jenis dan luas objeknya dapat ditentukan dengan pasti, serta kategori dan jumlah subjek penerima manfaat dapat diketahui.

Ketiga, organisasi tani yang kuat harus ada. Melalui organisasi yang kuat (kesadaran, militansi, tertib organisasi, solidaritas, dan kepemimpinan yang bertanggung jawab) inilah petani dapat mempunyai posisi tawar kuat untuk menghadapi hal-hal yang merugikan mereka.

Keempat, elite politik dan elite bisnis harus terpisah. Jika seseorang jadi birokrat maka jangan sekaligus jadi pengusaha. Sebaliknya jika seseorang jadi pengusaha, maka dia harus meninggalkan jabatan birokratnya. Ini untuk mencegah korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Kelima, dukungan dari angkatan bersenjata dan kepolisian sebagai aparat penegak hukum. Berdasarkan pengalaman berbagai negara, reformasi agraria yang berhasil adalah yang mendapat

dukungan dari angkatan bersenjata dalam bentuk penegakan hukum yang melindungi rakyat. Ini mensyaratkan angkatan bersenjata dan kepolisian pro-rakyat.

Apakah kelima prasyarat di atas sudah tersedia? Adalah tugas kita bersama untuk mengupayakan agar semua prasyarat tersebut segera tercipta. Bagaimanapun, pemenuhan hak-hak rakyat atas tanah dan kekayaan alam lainnya senantiasa diidamkan anak bangsa.

Terkait masa depan pembaruan agraria, siapa pun yang bercita-cita menjadi pemimpin bangsa Indonesia, hendaknya menyadari betul bahwa negeri yang akan dipimpinnya adalah negeri agraris. Sebuah negeri yang dihuni mayoritas penduduknya tergantung pada sumber-sumber agraria, yakni petani, nelayan dan masyarakat adat.

Oleh karena itu, setiap calon pemimpin bangsa sudah sewajarnya mengetahui secara persis persoalan dasar yang tengah dihadapi bangsa agraris ini. Lantas memiliki komitmen serta kapasitas mumpuni dalam menjawab tali-temali persoalan tersebut.

Ketimpangan penguasaan, konflik atas sumber-sumber agraria dan menurunnya kualitas lingkungan hidup menjadi problem faktual yang mendorong perlunya pembaruan agraria (reforma agraria).[10] Sedikit orang menguasai sangat banyak *versus* begitu banyak orang menguasi sedikit, menjadi potret ketimpangan di lapangan agraria warisan masa lalu, sejak feodalisme, kolonialisme, kemerdekaan hingga orde baru. Ribuan konflik agraria yang menjatuhkan banyak korban di atas jutaan hektar tanah sengketa menjadi kenyataan yang juga belum ditemukan solusinya.

Demetrio Cristodolou (1990), seorang mantan pejabat senior FAO *(Food and Agriculture Organisation)* menyimpulkan bahwa land reform atau reforma agraria adalah anak cucu dari konflik agraria. Namun, reforma agraria tidaklah sesempit penyelesaian konflik agraria. Tujuan umum reforma agraria adalah penciptaan keadilan sosial, peningkatan produktivitas dan kesejahteraan rakyat, khususnya kaum tani.

---

[10] Uraian selanjutnya pada bagian ini mengacu naskah *"Kerangka Pelaksanaan Pembaruan Agraria"* ,Sediono MP Tjondronegoro, Gunawan Wiradi, Dianto Bachriadi, Noer Fauzi, Dadang Juliantara, Erpan Faryadi, Usep Setiawan dan Agustiana (15 Juni 2004).

Dalam pelaksanaan reforma agraria, peran negara (khususnya pemerintah) tidaklah tergantikan. Seorang ahli pembaruan agraria, Solon Baraclough menunjukan bahwa pembaruan agraria tanpa partisipasi negara adalah suatu *"contradiction in terms"*. Ahli lainnya, Hung-chao Tai (1974), menandaskan bahwa agar mujarab, program land reform bukan hanya membutuhkan usaha pemerintah, melainkan harus disusun sebagai operasi paksa mengubah struktur agraria secara drastis dalam waktu yang cepat.

Terdapat tiga langkah strategis yang patut diperhatikan kepemimpinan nasional mendatang. *Pertama,* melakukan kaji-ulang terhadap seluruh peraturan perundang-undangan keagrariaan yang ada untuk sinkronisasi kebijakan antar sektor.

Kedua, menyusun strategi pelaksanaan reforma agraria melalui inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya. Inventarisasi ini berguna terutama untuk penyelesaian konflik dan penataan kembali struktur agraria, mempermudah akses informasi bagi masyarakat, dan memulihkan ekosistem yang rusak.

Ketiga, mempersiapkan pra-kondisi pelaksanaan seluruh kegiatan di atas dengan menguatkan kelembagaan dan kewenangan organisasi pelaksanaannya serta penyediaan pembiayaannya.

Agar lebih operasional, setelah kepemimpinan nasional terbentuk melalui Pemilu 2004, hendaknya dilakukan langkah kongkrit berikut. Mengupayakan pembentukan suatu Panitia Negara untuk mengkaji-ulang peraturan perundang-undangan agraria yang tumpang tindih dan/atau bertentangan satu sama lainnya. Menjadikan UUPA sebagai dasar sekaligus payung dari kajian tersebut. Atas dasar hasil kaji ulang itulah kemudian dilakukan; (a) penyempurnaan UUPA agar masalah-masalah keagrariaan saat ini dapat diatasi dengan dasar hukum yang lebih kuat dan komprehensif, (b) menyesuaikan seluruh peraturan perundang-undangan keagrariaan lainnya dengan UUPA yang telah disempurnakan itu.

Bersamaan dengan itu perlu diusahakan lahirnya Kementrian Negara Reforma Agraria atau Badan Otorita Reforma Agraria yang

bertanggungjawab langsung kepada Presiden. Tugas utama kementrian/badan ini meliputi; (a) menyiapkan pra-kondisi berupa pembiayaan dan kelembagaan, merumuskan strategi dan merencanakan pelaksanaaan reforma agraria, (b) mengkoordinasikan departemen-departemen terkait dan badan-badan pemerintahan lainnya, termasuk pemerintah daerah dan organisasi masyarakat untuk mempercepat pelaksanaan reforma agraria, dan (c) menangani konflik agraria warisan masa lalu maupun konflik yang muncul akibat pelaksanaan reforma agraria.

Reforma agraria yang dicanangkan Yudhoyono ketika menjadi calon presiden, memerlukan langkah konkret. Dalam naskah *"Membangun Indonesia yang Aman, Adil, dan Sejahtera"* (10 Mei 2004) karya Yudhoyono-Kalla, agenda reforma agraria tersurat dua kali, yakni pada agenda dan program perbaikan dan penciptaan kesempatan kerja, dan revitalisasi pertanian dan aktivitas pedesaan (hlm 55-69).

Reforma agraria perlu kesiapan banyak hal. Pengalaman di Chile, Ekuador, Mexico, Nicaragua, Mesir, Siria, Libya, Tunisia, Kenya, Spanyol, Italia dan Taiwan, seperti dilaporkan Sein Lin (1974) dalam buku *Land Reform Implementation: A Comparative Perspective,* ada 10 aspek utama: mandat konstitusional, hukum agraria dan penegakannya, organisasi pelaksana, sistem administrasi agraria, pengadilan, desain rencana dan evaluasi, pendidikan dan latihan, pembiayaan, pemerintahan lokal, dan organisasi petani.

Dalam hal ini, peran dan komitmen politik Presiden RI dan jajarannya dalam reforma agraria dibutuhkan, bahkan tak tergantikan. Muara dari reformasi agraria adalah mengikis ketimpangan, mengurangi kemiskinan, menyediakan pekerjaan, memperkuat ekonomi rakyat, menuntaskan konflik/sengketa agraria, sekaligus memulihkan lingkungan hidup.

Reforma agraria perlu kelembagaan pelaksananya serta pembiayaan. Institusi khusus di bidang agraria dalam struktur kabinet dibutuhkan untuk memastikan seluruh kebijakan agraria nasional terkoordinasi sinergis dalam *track* pembaruan agraria. Selagi institusi ini belum tersedia, posisi dan peran BPN layak dikembangkan dan diarahkan ke arah itu.

Perlu disusun strategi pelaksanaan reforma agraria melalui inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam. Inventarisasi berguna untuk penyelesaian konflik dan penataan kembali struktur agraria, mempermudah akses informasi bagi masyarakat, serta memulihkan ekosistem yang rusak.

Kerangka kerja reformasi agraria di Indonesia mestilah mengacu pada Undang-Undang No 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai dasar legal pembaruan agraria. UUPA memiliki jiwa dan semangat kerakyatan yang mendahulukan kepentingan golongan ekonomi lemah. Sekalipun UUPA kini sedang disempurnakan, semangat populismenya masih tetap relevan di era sekarang.

Ketetapan MPR No IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam telah menugaskan kaji ulang peraturan perundang-undangan terkait agraria dan pengelolaan sumber daya alam -Pasal 5 (1a) dan (2a). Tap MPR ini juga memerintahkan pelaksanaan penataan ulang struktur penguasaan tanah (*land reform*) sehingga lebih adil sebagai inti reformasi agraria -Pasal 5 (1b). Pembaruan agraria hendaknya mengacu Tap MPR No IX/2001, yang dikuatkan oleh Tap MPR No IV/2002, dikukuhkan Tap MPR No I/2003, dan ditegaskan Tap MPR No V/2003.

Hendaknya dilakukan kaji ulang kebijakan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Penyempurnakan UUPA perlu dilakukan melalui format amendemen. Atas dasar hasil kaji ulang dan amendemen UUPA maka masalah keagrariaan dapat diatasi dengan dasar hukum yang kuat, komprehensif, adil dan berkelanjutan.

Perlu juga penyesuaian seluruh peraturan agraria dan sumber daya alam mengacu UUPA yang telah diamendemen itu. Penyusunan RUU Sumberdaya Agraria yang merombak total format dan isi UUPA, hendaknya dihentikan. Mengupayakan penyempurnaan UUPA dalam format amandemen menjadi alternatif yang layak tempuh, sebagaimana telah disepahami oleh sejumlah Fraksi di DPR yang beraudiensi dengan KPA (Mei-Juli 2005).

Sebagai mekanisme alternatif penyelesaian konflik agraria warisan masa lalu, perlu diupayakan terbentuknya Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA). Gagasan ini sudah dirumuskan Komnas HAM, bahkan sudah disampaikan langsung ke meja dua Presiden RI, di era Megawati Soekarnoputri (Juli 2004) dan Yudhoyono (Maret 2005).

Hendaknya dirintis pula pembentukan Badan Otorita Reformasi Agraria (BORA) yang bertanggung untuk menyiapkan pembiayaan, kelembagaan, merumuskan rencana dan strategi reformasi agraria. BORA juga mengoordinasi departemen dan badan pemerintahan terkait, termasuk Pemda dan organisasi masyarakat dalam kerangka reformasi agraria. BORA pun menangani konflik agraria akibat *reform*, bersama Peradilan Khusus Agraria.

F. Penutup

Dapat disimpulkan bahwa wajah ketimpangan dan konflik agraria sebagai problem pokok agraria di Indonesia merupakan hasil nyata dari praktek otoritarianisme politik agraria yang dianut pemerintahan yang berkuasa. Kenyataan agraria ini adalah salah satu produk otoritarian yang diwariskan rezim Orde Baru hingga saat ini. Lebih jauh, kenyataan agraria ini tak lain ialah warisan sejarah bangsa dari masa ke masa, sejak era feodalisme dan kolonialisme/ imperialisme.

Praktik-praktik penguasaan dan pengelolaan agraria di Indonesia semasa Orde Baru hingga sekarang tetap penuh ketimpangan dan konflik. Belum ada usaha serius dari para penyelenggara negara untuk mengadakan perubahan struktur penguasaan tanah dan penyelesaian konflik, sekalipun reformasi sudah bergulir tujuh tahun dan Presiden RI berganti empat kali.

Ketika kita memperjuangkan peralihan dari otoritarianisme ke demokrasi di Indonesia maka paradigma dan praktik penguasaan serta pengelolaan agraria di Indonesia perlu mendapat perhatian khusus. Oleh karenanya, menuntaskan problem ketimpangan dan konflik agraria melalui reforma agraria dapat dikatakan sebagai perjuangan untuk meluruskan sejarah bangsa.

Kini agenda reforma agraria berada dipersimpangan: menuju pelaksanaannya untuk menuntaskan warisan otoritarianisme di lapangan agraria *atau* kembali ke masa kelam Orde Baru dimana paradigma dan praktek politik agraria yang otoriter dan kapitalistik dipuja-puji. Adalah tugas kita untuk memastikan agenda reforma agraria menjadi langkah-langkah nyata yang praktis untuk menjawab berbagai kondisi sosial-ekonomi yang kian memburuk dari bangsa agraris ini.

Maka, tidak mengada-ada jika dikatakan bahwa perjuangan memberangus otoritarianisme di lapangan agraria dan menegakkan demokrasi di atasnya tidak akan terlalu bermakna jika pelaksanaan agenda-agenda reforma agraria diabaikan. Kita memang butuh demokrasi untuk memastikan kekuasaan tertinggi di dalam negara ada di tangan segenap rakyat. Tetapi kita juga perlu reforma agraria untuk memastikan agar tanah dan kekayaan alam lainnya benar-benar dikuasai, dikelola dan dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Jangan kita biarkan romantisme atas otoritarianisme gaya Orde Baru menenggelamkan perjuangan demokratisasi yang tengah tumbuh berkembang di Tanah Air saat ini. Kita butuh demokrasi sekaligus keadilan agraria. Hemat kata: Tidak demokrasi tanpa reforma agraria!

Yogyakarta, 18 November 2005

BAHAN BACAAN

Erpan Faryadi, 1998
"Seri Panduan Organisasi Tani-6: Kaum Tani di Bawah Penindasan Orde Baru", KPA dan INPI-Pact, Oktober 1998.

Noer Fauzi, 1999
"Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia", Insist-KPA-Pustaka Pelajar, 1999.

Sediono MP Tjondronegoro, dkk, 2004
"Kerangka Pelaksanaan Pembaruan Agraria", Sediono MP Tjondronegoro, Gunawan Wiradi, Dianto Bachriadi, Noer Fauzi, Dadang Juliantara, Erpan Faryadi, Usep Setiawan dan Agustiana (15 Juni 2004).

Tim Kerja Menggagas KNuPKA, 2004
"Naskah Akademik Usulan Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA)", Tim Kerja Menggagas KNuPKA yang dibentuk Komnas HAM.

Usep Setiawan, 2004
"Menanti Presiden Pro-Agraria", Harian *Sinar Harapan*, 5 Juli 2004

———————————, 2004
"Pemerintah Baru dan Konflik Agraria", Harian *Kompas*, 24 September 2004.

———————————, 2004
"Kekayaan Alam di Tangan Segelintir Orang", Harian *Sinar Harapan*, 5 Oktober 2004.

———————————, 2005
"Pragmatisme Politik Agraria: Analisis Ekonomi Politik Perpres 36/2005", makalah dalam Diskusi Panel bertema "Quo Vadis Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005?", Program Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan - UGM, di Yogyakarta, 21 Mei 2005.

———————————, 2005
"Menyiapkan Reformasi Agraria", Harian *Suara Pembaruan*, 28 Juli 2005.

———————————, 2005
"Mengidamkan Reformasi Agraria", Harian *Pikiran Rakyat*, 28 September 2005.

Tentang ELSAM

Lembaga Studi dan Advokasi Mayarakat *(Institute for Policy Research and Advocacy)* yang disingkat **ELSAM** adalah organisasi advokasi kebijakan yang berdiri sejak Agustus 1993 di Jakarta. Tujuannya turut berpartisipasi dalam usaha menumbuhkembangkan, memajukan dan melindungi hak-hak sipil dan politik serta hak-hak asasi manusia pada umumnya – sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi UUD 1945 dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa.

ELSAM mempunyai empat kegiatan utama sebagai berikut: (i) studi kebijakan dan hukum yang berdampak pada hak asasi manusia; (ii) advokasi hak asasi manusia dalam berbagai bentuknya; (iii) pendidikan dan pelatihan hak asasi manusia; dan (iv) penerbitan dan penyebaran informasi hak asasi manusia.

Susunan Organisasi Perkumpulan ELSAM

Dewan Pengurus: *Ketua:* Asmara Nababan, S.H.; *Wakil Ketua*: Drs. Hadimulyo, M.Sc.; *Sekretaris:* Ifdhal Kasim, S.H.; *Bendahara:* Ir. Yosep Adi Prasetyo; *Anggota:* Sandrayati Moniaga, S.H., Abdul Hakim Garuda Nusantara, S.H., LL.M., Maria Hartiningsih, Kamala

Buku ini berasal dari sebuah kerja besar yang melibatkan banyak orang baik di ELSAM, PUSdEP-Universitas Sanata Dharma, Institut Sejarah Sosial Indonesia (ISSI), maupun teman-teman lain di seantero republik ini seperti para aktivis, pemikir, mahasiswa, dll. Kerja besar itu bertajuk "Konferensi Warisan Otoritarianisme, Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia", yang berlangsung pada 17-19 November 2005 di Yogyakarta.

Buku ini disusun atas dua bagian. Bagian I adalah resume dan abstraksi dari seluruh materi yang digelut selama berlangsungnya konferensi tersebut, yang meliputi makalah dan diskusi. Terdapat lima bab pokok yang semuanya dimaksudkan untuk melihat berbagai bentuk otoritarianisme Orde Baru sebagaimana dibahas dalam Konferensi. Masing-masing berisi: (1) tinjauan umum atas praksis dan dampak otoritarianisme Orde Baru; (2) pokok-pokok gagasan mengenai otoritarianisme dalam bidang pendidikan; (3) pembahasan mengenai dampak otoritarianisme atas kehidupan di tingkat pedesaan; (4) ulasan atas masalah agraria serta warisan otoritarianisme Orde Baru di dalamnya; (5) wacana mengenai bagaimana otoritarianisme Orde Baru meresapi sistem peradilan di Indonesia; dan (6) tinjauan atas proses masuknya pengaruh militerisme dalam praksis kehidupan sipil. Dan Bagian II terdiri dari makalah-makalah yang disajikan untuk kepentingan konferensi tersebut.

Dengan demikian, buku ini bukan sekadar merupakan proceeding, atau sekadar laporan mentah sebuah konferensi, melainkan lebih merupakan hasil refleksi dan penulisan kembali berbagai gagasan yang muncul ketika orang secara khusus dan terbuka membahas Orde Baru beserta praksis dan warisan otoritarianismenya. Tentu saja gagasan-gagasan yang tertuang di sini bukan merupakan kata akhir berkaitan dengan tema otoritarianisme Orde Baru itu. Gagasan-gagasan yang disampaikan di sini justru dimaksudkan untuk merangsang diskusi lebih lanjut mengenai topik yang dibahas. Diharapkan, dengan begitu wacana mengenai "bahaya laten" otoritarianisme Orde Baru akan terus bergulir, dan orang akan semakin waspada terhadap bahaya tersebut, serta terdorong untuk mencari alternatif-alternatif jalan keluarnya.

ELSAM – Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat
Jl. Siaga II No. 31, Pejaten Barat, Pasar Minggu, Jakarta 12510.
Tel.: (021) 797 2662; 7919 2564; Facs.: (021) 7919 25219.
Email: elsam@nusa.or.id, office@elsam.or.id
Website: www.elsam.or.id.

ISBN: 979-8981-38-6